

Année 1954

N° _____

THÈSE
pour le
DOCTORAT EN MEDECINE
(Diplôme d'Etat)

668

Par

VALLOTON Georges

Né le 21 Janvier 1928 à Paris

Présentée et soutenue publiquement le :

Titre

EXPROPRIATION POUR CAUSE D'INSALUBRITÉ

(Etude critique de la)
(législation)

Président de Thèse : Monsieur le Professeur JOANNON

Nom du Candidat: VALLOTON

Prénom : Georges

Date de soutenance :

Numéro d'ordre:

1

VALLOTON Georges
Expropriation pour cause
d'insalubrité (Etude cri-
tique de la législation)
PARIS Dact. in-4° 51 p.
Thèse Méd.(Et.) Paris 1954
N°
Ed. A.G.E.M.P. 1955

2

VALLOTON Georges
Expropriation pour cause
d'insalubrité (Etude cri-
tique de la législation)
PARIS Dact. in-4° 51 p.
Thèse Méd.(Et.) Paris 1954
N°
Ed. A.G.E.M.P. 1955

3

VALLOTON Georges
Expropriation pour cause
d'insalubrité (Etude cri-
tique de la législation)
PARIS Dact. in-4° 51 p.
Thèse Méd.(Et.) Paris 1954
N°
Ed. A.G.E.M.P. 1955

4

VALLOTON Georges
Expropriation pour cause
d'insalubrité (Etude cri-
tique de la législation)
PARIS Dact. in-4° 51 p.
Thèse Méd.(Et.) Paris 1954
N°
Ed. A.G.E.M.P. 1955

Année 1954

N°

T H E S E
pour le
DOCTORAT EN MEDECINE
(Diplôme d'Etat)

Par

VALLOTON Georges

Né le 21 Janvier 1928 à Paris

Présentée et soutenue publiquement le:

Titre

EXPROPRIATION POUR CAUSE D'INSALUBRITE

(Etude critique de la)
(législation)

Président de Thèse : Monsieur le Professeur JOANNON



DOYEN HONORAIRE :

M. BAUDOIN

PROFESSEURS HONORAIRES :

MM. BAUDOIN, BRINDEAU, CADENAT, CARNOT, CHABROL, CHEVASSU, CHIRAY
CLERC, DELBET, COUGEROT (H.), GUILLAIN, HARVIER, LAUBRY, LEMAITRE,
LEMIERRE, LHERMITTE, LIAN, LOEPER, MARION, MATHIEU, MOCQUOT, MULON,
OLIVIER (E.), OMBREDANNE, SANNIE, SEZARY, TANON.

DOYEN Léon BINET
(membre de l'Institut)

ASSÉSSEUR..... Jean VERNE

I - PROFESSEURS

Anatomie.....	CORDIER (G.)
Anatomie Pathologique.....	DELARUE (A.)
Bactériologie	GASTINEL (P.)
Biologie appliquée à l'Education physique et aux sports...	CHAULET-BERT (P.)
Biologie Médicale.....	VERNE (J.)
Cancérologie médicale et sociale.....	HUGUENIN (R.)
Carcinologie.....	OBERLING (C.)
Chimie médicale	N....
(Hôtel-Dieu.....	BROCQ (P.)
Cliniques (Broussais.....	DE GAUDART-D'ALLAINES (F.)
Chirurgicales (Salpêtrière.....	MONDOR (H.)
(Cochin.....	QUENU (J.)
Clinique chirurgicale réparatrice et orthopédique.....	MERLE D'AUBIGNE (R)
Clinique de cardiologie.....	DONZELOT (E.)
Clinique de Chirurgie infantile et d'orthopédie	FEVRE (M)
Clinique de Chirurgie pleuro-pulmonaire.....	MONOD (R)
Clinique de la tuberculose	BERNARD (E)
Clinique de neuro-chirurgie.....	PETIT-DUTAILLIS (D)
Clinique de Puériculture.....	LELONG (M)
Clinique des maladies cutanées et syphilitiques.....	DEGOS (R)
Clinique des maladies du sang.....	CHEVALLIER (P)
Clinique des maladies du système nerveux.....	ALAJOUANINE (T)
Clinique des maladies des enfants.....	DEBRE (R)
Clinique des maladies infectieuses	MOLLARET (P)
Clinique des maladies mentales et de l'encéphale.....	DELAY (J)
Clinique gynécologique.....	FUNCK-BRENTANO (P)
(Hôtel-Dieu	BENARD (H)
Cliniques (Bichat.....	LAROCHE (G)
Médicales (Cochin.....	MOREAU (R)
(Broussais.....	DE GENNES (L)
Clinique médicale d'hydro-climatologie thérapeutique.....	JUSTIN-BESANCON (L)
Clinique médicale propédeutique.....	PASTEUR-VALLERY-RADOT (L)
Clinique Médico-sociale du diabète sucré et des maladies de la nutrition.....	BOULIN (L)

que	(Tarnier.....)	LANTUEJOUL (P)
tricales	(Ludolocque.....)	LEVY-SOLAL (E)
	(Port-Royal.....)	LACOMME (M)
que ophtalmologique.....		VELIER (E)
que oto-rhino-laryngologique.....		AUBIN (A)
que physio-pathologique des problèmes mentaires (chaire à titre personnel).....		RICHET (C)
que psychiatrique infantile.....		HEUYER (C)
que rhumatologique et sociale.....		COSTE (F)
que stomatologique.....		DECHAUME (M)
que thérapeutique chirurgicale.....		SENEQUE (J)
que thérapeutique médicale.....		LEMAIRE (A)
que urologique.....		FEY (B)
ologie.....		GIROUD (A)
ique		LAMY (M)
ire de la Médecine et de la Chirurgie.....		MOUQUIN (M)
ologie.....		CHAMPY (C)
no et Clinique de première enfance.....		CATHALA (J)
no et Médecine préventive.....		JOANNON (C)
ine du travail.....		DESOILLE (H)
ine Légale.....		P. IEDELIEVRE (R)
itologie et histoire naturelle médicale.....		GAILLARD (H)
ologie chirurgicale.....		MENEGAUX (G)
ologie exotique		LAVIER (G)
ologie expérimentale et comparée		LENEGRE
ologie Humorale et immunologique expérimentale aire à titre personnel)		MERKLEN (F.P.)
ologie médicale.....		BARIETY (M)
ologie et thérapeutique générales.....		GARCIN (J)
trie sociale.....		MARIE (J)
acologie et matière médicale.....		HAZARD (R)
co-Chimie médicale (Chaire à titre personnel)		DOGNON (A)
ologie		BINET (L)
que médicale.....		STROHL (A)
ologie médicale		DESGREZ (H)
ique chirurgicale.....		MOULONGUET (P)
peutique.....		TURPIN (R)

II - PROFESSEURS SANS CHAIRE

MAITRES DE CONFERENCES-AGREGES et AGREGES

nie.....	(DEBEYRE J
	(DELMAS A Pr.s.ch.
nie Pathologique.....	(N...
	(GAUTHIER-VILLARS
	(Mlle P. Pr.s.ch.
	(BUSSE F
	(GOUYGOU C
riologie	(PASQUELLE R
	(NEVOT A
gie Médicale.....	BOURLIERE F
e Médicale.....	(ETTORI J Pr.s.ch.
	(JAYLE M.F. Pr.s.Ch.
	(SCHAPIRA G
to-Syphiligraphie.....	DUPERRAT F
ologie.....	BULLIARD H Pr.s.ch.
	(COUJARD R
	(N...

Hydrologie.....	DEBRAY J
Hygiène.....	BOYER J (DEPARIS M)
Médecine Légale et du Travail.....	DEROBBE L (GAULTIER M) (HADENCOURT A)
Neuro-Chirurgie.....	DAVID M
Neurologie	SEZE (S. G.)
Obstétrique.....	GRASSET J (LEPAGE F) (MAYER M) (MERCIER R) (MORIN F) (RAVINA J) (VARANCOT J)
Ophtalmologie.....	OFFRET G (DESVIGNES P)
Orthopédie.....	
Oto-Rhino-Laryngologie.....	HALPHEN E Pr.s.ch (AUBRY M) (MADURO R)
Parasitologie.....	BRUMPT L (CHABAUD A)
Pathologie chirurgicale.....	ABOULKER F (BAUMANN J) (GOSSET J) (HUGUIER J) (LAURENCE G) (LEGER L) (LORTAT-JACOB J) (OLIVIER Cl) (PADOVANI P) (POILLEUX M) (ROUX M) (RUDLER (J.C.)) (VERNE (J.M.))
Pathologie expérimentale.....	N....
Pathologie Médicale.....	BERNARD J (BOUDIN G) (CASTAIGNE P) (COMTE M) (DECOURT J) (DOMART A) (DREYFUS Gilbert) (FAUVERT R) (HAMBURGER J) (KOURILSKY R) (LAMOTTE M) (LAROCHÉ C) (MILLIEZ P) (PEQUIGNOT H) (PERRAULT M) (RAMBERT P) (THIEFFRY St) (TURIAF J)
Pédiatrie	JOSEPH R (LAPLANE R) (N.....)

Pharmacologie.....	LEVY Mlle J. Pr.s.ch. (CHEYMOL J.H. Pr.s.ch.)
Physiologie.....	BARGETON D. Pr.s. ch. (PARROT J.L.)
Physique Médicale.....	DJOURNO A. Pr.s. ch. (GOUGEROT L)
Pneumo-phtisiologie.....	KREIS B
Psychiatrie.....	BARUK H
Psychiatrie infantile.....	MICHAUX L
Stomatologie.....	CERNEA (CHAPUT Mme A)
Thérapeutique.....	PERRAULT (chargé de l'enseignement)
Urologie.....	KUSS R

III - PROFESSEURS HONORAIRES
ET AGREGES RAPPELES A L'EXERCICE
pour le service des Examens.

MM. BRINDEAU (A) (Obstétrique), CATELLIER (J) (Clinique Chirurgicale),
LE LONIER V (Obstétrique), VAUDESCAL (R) (Obstétrique).

IV - PROFESSEURS SANS CHAIRE ET AGREGES
CHARGES DE COURS DE CLINIQUE ANNEXE
à titre permanent.

MM.

Clinique Chirurgicale.....	AMELINE A PATEL J SICARD A
Clinique Médicale.....	BROUET G CACHERA R HAGUENEAU M Pr.s.ch. MARCHAL G SOULIE E
Clinique Obstétricale.....	ECALLE G
Clinique Ophtalmologique.....	RENARD G
Clinique Urologique.....	COUVELAIRE R

Secrétaire Général de la Faculté.....	MOREL J
Secrétaire	Mlle CHAINTREUIL G

Conservateur, chargé de la direction.....	Docteur HAHN A
Conservateur.....	Mlle GOICHON
Bibliothécaires.....	Mlles DUMAITRE P, LE NOIR G, LETIN F, QUIEVREUX E.

Par délibération en date du 9 Déc. 1798, l'Ecole a arrêté que les opinions
émises dans les dissertations qui lui seront présentées, doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs et qu'elle n'entend leur donner
aucune approbation ni improbation.

A mes Parents
et Beaux-Parents

Que cette thèse soit pour vous
le très humble témoignage de
mon affection.

A ma Femme,

Avec toute ma tendresse.

A mon Oncle,

Monsieur Maurice CARRON,

Tous mes remerciements pour
l'aide précieuse et les
conseils qu'il m'a donnés
au cours de mes études.

A toute ma Famille.

A notre Président de Thèse,

Monsieur le Professeur C. JOANNON

Professeur d'Hygiène à la
Faculté de Médecine de Paris,

Qui nous a fait le grand honneur
d'accepter la présidence de
cette thèse,

Qu'il trouve ici l'expression
de notre très respectueuse
reconnaissance et de notre
profonde gratitude.

Expropriation pour cause d'insalubrité

(Etude critique de la législation)

INTRODUCTION

La législation sur l'expropriation pour cause d'insalubrité, dont la complexité est indéniable, n'a pas donné, jusqu'à maintenant, en France les résultats qu'on était en droit d'en attendre. Nous nous proposons d'étudier ses imperfections, d'indiquer les difficultés rencontrées dans son application et susceptibles d'expliquer l'emploi trop restreint qui en est fait, afin de suggérer les réformes et innovations qui pourraient améliorer cet important moyen de protection sanitaire.

Les Professeurs JOANNON et DEPARIS ont bien voulu choisir pour nous ce sujet de thèse et l'aide qu'ils nous ont apportée donne à ce travail un mérite que nous n'aurions pas osé espérer. Puisse-t-il être considéré comme l'expression fidèle de leur pensée.

EXPROPRIATION POUR CAUSE D'INSALUBRITE

(Etude critique de la législation)

CHAPITRE 1

HISTORIQUE

A- LOI DU 13 AVRIL 1850 SUR L'ASSAINISSEMENT DES LOGEMENTS INSALUBRES

Article 13 -Lorsque l'insalubrité est le résultat de causes extérieures, ou lorsque les causes d'insalubrité ne peuvent être détruites que par des travaux d'ensemble, la commune peut acquérir, suivant les formes et après l'accomplissement des formalités prescrites par la Loi du 3 mai 1841, la totalité des propriétés comprises dans le périmètre des travaux.

Les portions de ces propriétés qui, après assainissement opéré, resteraient en dehors des alignements arrêtés par les nouvelles constructions, pourront être revendues aux enchères publiques sans que les anciens propriétaires ou leurs ayants-droits puissent demander l'application des articles 60 et 61 de la loi du 3 Mai 1841, si les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permette d'y élever des constructions salubres.

Ce texte a quatre caractéristiques principales :

- 1) Il a trait à des propriétés, non à une seule propriété; il est applicable à un groupe d'immeubles et ne paraît pas viser un immeuble considéré isolément.
- 2) Il a pour but l'assainissement d'une partie de la commune, définie par le "périmètre des travaux".
- 3 et 4) Son application peut être motivée par deux sortes de considérations :

- Attribution de l'insalubrité des immeubles à des "causes extérieures et permanentes"; par exemple, estimons-nous, l'humidité

.../...

engendrée par un marais voisin ou par la trop grande proximité d'un fleuve - immeubles construits autrefois sur les berges -;

- Impossibilité de remédier à l'insalubrité, qu'elle soit d'origine externe ou interne, par des mesures de détail, des "travaux d'ensemble" devenant nécessaires.

Sur ce dernier point s'affirme une notion importante dont les conséquences techniques et sociales ont une grande valeur sur laquelle nous reviendrons, à savoir : la solidarité qui, devant un problème d'ensemble : l'assainissement du tout, unit toutes les parties, salubres ou insalubres. Les logements ou immeubles insalubres ne peuvent être sauvés par des travaux partiels. Par exemple, si les ruelles sont étroites, tortueuses, peu ou pas ensoleillées, soumises à des ruissellements dangereux ou à des infiltrations malsaines et somées de cloaques, les immeubles se nuisant entre eux sans fin, comment les guérir, un à un, par des traitements locaux ou individuels ? Ils doivent tous disparaître. D'autre part, les logements et les immeubles salubres ne peuvent être épargnés. Ils tomberont avec les autres, les précédents. Il n'y a pas de "bon reste" à garder. Tout sera abattu, puis remplacé par du neuf : des immeubles convenables et des espaces libres suffisants.

Sur le plan sanitaire le plus général, la Loi contient donc déjà un germe précieux, sous la forme de ce principe de dépendance mutuelle et de subordination de tous les éléments à l'obtention d'un même résultat final. L'hygieniste a ainsi affaire non à des logements ou des immeubles séparés mais à un bloc, non à des problèmes individuels mais à un problème collectif.

A cette solidarité au sein du périmètre des travaux, celle du bloc immobilier, d'ailleurs souvent disparate, dont nous venons de parler, s'ajoutera une autre solidarité plus large entre ce bloc et le reste de la commune. En s'attaquant à ce bloc malade, jugé incurable, en pouvant, grâce à l'expropriation, opérer les destructions, puis les reconstructions et agencements nécessaires, on améliorera la salubrité de la commune entière.

L'idéal de solidarité dont, au début de ce siècle, des Français marquants, notamment Léon BOURGEOIS, chercheront à imprégner la politique et la morale de leur époque, facilitera cette compréhension plus large de la défense de la santé publique. Grâce à cette philosophie sociale et aux progrès de la technique moderne, l'assainissement d'une ville imposera des devoirs nouveaux.

En 1885, parlant à la Sorbonne, M. BROUARDEL, Président du Comité consultatif d'Hygiène, rappelle qu'"on ne fait pas l'assainissement d'une ville subitement" et qu'il y faut des années.

.../...

Dans un rapport adressé le 10 août 1889 au Ministre de l'Intérieur le Pr. PROUST écrit :

"Les succès obtenus à la suite de leur assainissement par certaines villes étrangères, comme diminution de leur mortalité générale et surtout comme diminution de la mortalité par la fièvre typhoïde, sont établis par la statistique.

"C'est seulement lorsque nos villes seront assainies que l'on verra diminuer dans une proportion considérable la mortalité causée par les maladies infectieuses."

Cet esprit guidera les auteurs de la Loi de 1902. L'exposé des motifs ne dissimule pas les obstacles financiers rencontrés par cette oeuvre d'assainissement; mais, en soulignant la nécessité, il invoque l'intérêt général et étend la notion de solidarité sanitaire au territoire tout entier. On y lit :

"La salubrité d'une localité n'intéresse pas seulement cette localité. Le territoire est menacé par l'insalubrité d'une quelconque de ses parties. Ici se touche du doigt la solidarité sociale".

L'adjectif "sanitaire" eût été préférable, mais le sens importe surtout. Le titre de la Loi qui abrogera celle de 1850 désignera clairement "la protection de la Santé publique".

Résumons-nous. L'assainissement de l'aire collective implique des solidarités successives, d'abord au sein d'un bloc immobilier insalubre, puis entre ce bloc et l'ensemble de la commune, enfin, entre celle-ci et d'autres unités proches ou éloignées : villages, villes ou régions.

L'expropriation pour cause d'insalubrité se justifie dans la mesure où elle sert l'intérêt général.

B - LOI DU 15 FEVRIER 1902 SUR LA PROTECTION DE LA SANTE PUBLIQUE.

L'article 18, relatif à l'expropriation pour cause d'insalubrité reproduit l'article 13 de la loi du 13 avril 1850; mais, comme nous allons le voir, 13 ans après, une loi modifiera profondément ce texte.

L'application de cet article comporte plusieurs phases.

En premier lieu, le maire établit le programme des travaux d'ensemble destinés à l'assainissement du périmètre visé, travaux sur lesquels avis est demandé à la Commission sanitaire de circonscription (l'affaire étant portée devant le Conseil Départemental d'Hygiène si cet avis diffère des propositions du maire).

.../...

Le projet est ensuite soumis, en vue de la déclaration d'utilité publique des travaux, à l'instruction réglementaire fixée par la loi du 3 mai 1841, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Enfin, la déclaration d'utilité publique étant prononcée, l'expropriation peut avoir lieu.

La procédure actuelle, que nous décrirons au Chapitre II, est différente.

C - LOI DU 17 JUIN 1915 (modifiant la Loi du 15 Février 1902)

Elle comporte, outre l'article 18 modifié, des articles 18 bis, 18 ter, et 18 quater.

Le début du nouvel article 18 est clair :

" Les communes peuvent, en vue de l'assainissement, requérir l'expropriation des groupes d'immeubles ou quartiers reconnus insalubres".

La procédure est donc appelée à viser plusieurs immeubles à la fois.

Signalons cependant l'addition que cette même loi apporte à l'article 14 de la Loi de 1902, concernant, comme les articles 12 et 13, les immeubles insalubres.

Le début de cet article était le suivant :

" A défaut de recours contre l'arrêté du maire ou si l'arrêté a été maintenu, les intéressés qui n'ont pas exécuté, dans le délai imparti, les travaux jugés nécessaires, sont traduits devant le Tribunal de simple police, qui autorise le maire à faire exécuter les travaux d'office, à leurs frais, sans préjudice de l'application de l'article 471, paragraphe 15 du Code Pénal".

La loi de 1915 ajoute :

" A l'expiration du même délai, si elle le juge préférable, la commune pourra réclamer l'expropriation de l'immeuble dans les conditions fixées à l'article 18 ci-après et, dans ce cas, la prise en considération de sa demande sera de droit".

Cette disposition concerne une procédure dirigée contre un seul immeuble, moyen dont nous dirons plus loin la relative fragilité.

.../...

Elle n'a pas été maintenue dans le nouveau texte de l'article 14 figurant dans le décret-loi du 24 mai 1938, repris sous le n° 30 par le Code de la Santé publique, par conséquent encore actuel (décret-loi qui donne pourtant la faculté de viser l'expropriation d'un seul immeuble).

D - DECRET-LOI DU 8 AOUT 1935 SUR L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE.

Cet important décret-loi est à signaler, bien qu'il ne concerne pas spécifiquement l'expropriation pour cause d'insalubrité. Il a ceci de fondamental qu'il remplace la loi de 1841 et apporte plusieurs innovations, notamment le remplacement du jury d'expropriation par une commission arbitrale d'évaluation présidée par un magistrat et dont la décision n'est pas forcément définitive, appel pouvant être porté devant le Tribunal civil. L'exposé des motifs affirme qu'"une expérience de près d'un siècle a fait apparaître les défauts de la Loi du 3 mai 1841, notre charte de l'expropriation pour cause d'utilité publique" et déplore "les indemnités excessives allouées par des jurys souverains".

E - DECRET-LOI DU 24 MAI 1938 RELATIF NOTAMMENT A LA DESTRUCTION DES IMMEUBLES ET DES ILOTS INSALUBRES.

Les articles 18 et 18 quater sont modifiés. Ces textes sont trop longs pour que nous les reproduisons ici intégralement. Nous n'étudions que les passages les plus importants.

Le premier alinéa de l'article 18 diffère tout à fait du début de l'ancien article 18 de la loi de 1902 ou de la loi de 1915.

Nous le desserons à dessein.

" Les communes peuvent, en vue de leur assainissement ou de leur aménagement, requérir à l'expropriation totale :

d'un immeuble
d'un groupe d'immeubles,
d'un ilot
ou d'un groupe d'ilots

reconnus insalubres."

Deux nouveautés sont à retenir : le but peut être l'aménagement et non l'assainissement proprement dit; l'expropriation peut frapper un seul immeuble.

A notre avis, l'expression aménagement est à la fois heureuse et fâcheuse: heureuse parce qu'elle attire l'attention de l'opinion et des pouvoirs publics sur des problèmes urbains fort importants, fâcheuse

.../...

parce qu'elle expose à une confusion en introduisant dans une loi sur la Santé publique une motivation réglementaire qui appelle et possède une législation spéciale, dite d'urbanisme. Là est l'imprudence.

Expliquons-nous. La salubrité doit être, en matière administrative, distinguée de la sécurité, de l'ordre public, de l'osthétique, de la conservation de richesses diverses, etc. Par exemple, sous peine d'amputations décidées par le Conseil d'Etat, un règlement sanitaire ne peut arguer que de causes d'insalubrité. Or, l'aménagement dépasse l'assainissement. Ainsi se trouve-t-il visé par des lois successives dont les premières sont les lois du 14 mars 1919 et du 19 juillet 1924 (abrogées) concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes, et la dernière, l'ordonnance du 15 juin 1943, encore en vigueur.

A la vérité, il ne peut s'agir que d'opérations d'aménagement rendues possibles et même nécessaires par un état grave d'insalubrité. Il y a donc, ici, lien entre assainissement et aménagement. Qu'importe ! Selon nous, comme dans les lois de 1850, 1902, et 1915, le mot "assainissement" devrait seul figurer dans ce texte. Mais une loi d'urbanisme comporterait, par ailleurs, un article très net, indiquant que lorsque la disparition d'un groupe d'immeubles insalubres est de nature à faciliter une opération d'aménagement, l'expropriation de ces immeubles sera poursuivie conformément à la procédure fixée par la loi de 1902 (ou le Code de la Santé publique).

En somme, si on distingue but et moyen, deux catégories de situations sont opposables : d'une part celles où le but pur et simple est l'assainissement et le moyen l'expropriation d'immeubles insalubres ; d'autre part, celles plus complexes, où le moyen est encore cette expropriation, mais le but, l'aménagement. Dans ce cas, la fin poursuivie est plus vaste que l'assainissement, lié à la destruction des immeubles insalubres. Sans avoir le droit de dire que l'insalubrité est alors un prétexte, on peut reconnaître qu'elle n'est qu'un des motifs d'agir ; cet état de fait, dont on a raison d'exploiter l'existence, sert à obtenir un résultat dont les effets déborderont finalement sa propre disparition. Il y aura à la fois assainissement et aménagement, progrès sanitaire et progrès urbanistique. La recherche du seul assainissement aurait toutefois suffi à déclencher la procédure de l'article 18.

Considérons maintenant s'il est bon que l'article 18 vise, à la rigueur, un seul immeuble. A la réflexion, cela n'est pas évitable, un immeuble pouvant être condamné à la destruction, surtout si sa disparition est favorable, non seulement aux occupants mais aussi aux voisins. Il n'empêche que cette partie de la loi paraît surtout faite pour les groupes d'immeubles. Il convient d'insister avec force sur cette distinction. Une procédure d'expropriation, lancée contre un seul immeuble, risque de rencontrer plus de difficultés que s'il s'agissait d'un groupe d'immeubles, soumis à ces causes d'insalubrité communes

.../...

et souvent mutuelles. Les intéressés peuvent commodément plaider qu'il est réparable et que sa disparition n'améliorerait pas la salubrité d'ensemble de la commune. Il en va tout autrement si plusieurs immeubles voisins se révèlent particulièrement insalubres. Alors, même s'il contient des parties saines, le bloc entier doit tomber. La solidarité joue. Le bon et le mauvais seront expropriés en même temps, mais donneront lieu à des compensations financières différentes. L'administration est à son aise, juste et forte, elle doit gagner.

Nous ne reproduisons ni ne commentons ~~ici~~ les articles 18 bis, 18 ter et 18 quater du décret de 1938. Ils ont trait à une partie de la procédure que nous étudierons plus loin d'une façon plus ou moins détaillée, non sans tenir compte de modifications apportées à l'article 18 ter par le décret du 21 avril 1939, tendant à la reprise du bâtiment.

F - LOI DU 1er MARS 1942 CONCERNANT LES IMMEUBLES INSALUBRES ET LES TERRAINS DE LA ZONE DE L'ANCIENNE ENCEINTE FORTIFIEE DE PARIS.

Cette loi doit être signalée mais elle est à distinguer de la législation qui fait l'objet de notre étude. Nous la jugeons insuffisamment soucieuse des intérêts privés. Bien que sa procédure soit expéditive, l'administration a raison de lui préférer celle qui, d'abord fixée par les lois de 1850 et de 1902, se trouve maintenant précisée par le Code de la Santé publique.

Cette loi de 1942 qui a abrogé notamment les lois du 11 octobre 1940 (ayant le même titre qu'elle) et du 21 septembre 1941 (relative à l'aménagement des ilots insalubres de Paris), est applicable (article 22) aux communes de la Seine, de la Seine et Oise et de la Seine et Marne dont la population est supérieure à 2.000 habitants. Certaines de ces dispositions peuvent être étendues par décret à d'autres communes. Reconnaissons-lui un caractère exceptionnel et souhaitons que, sauf circonstances très particulières, qui pourraient peut-être justifier son application, elle reste inemployée.

G - CODE DE LA SANTE PUBLIQUE (Décret du 5 octobre 1953)

C'est là que nous trouvons maintenant l'ancien article 18 du décret du 24 mai 1938 subdivisé en 5 articles : 36 à 40 (Livre I, titre 1er Chapitre V, Section II, intitulée "Des ilots insalubres".)

L'article 41 se borne à indiquer :

" L'expropriation est poursuivie, le cas échéant, selon la procédure prévue aux articles 18 bis et 18 quater insérés dans la Loi du

.../...

15 février 1902, par le décret du 24 mai 1938, et à l'article 3 du même décret."

Il ne mentionne pas le décret de 1939 modifiant l'article 18 ter. Par contre, l'article 3 du décret de 1938 paraît sans intérêt, car, relatif au lien entre l'insalubrité prononcée et un projet d'aménagement il renvoie à une procédure prévue par les lois de 1919-1924, aujourd'hui abrogées.

Le texte des articles 36 à 40 est le suivant :

Article 36 : Les communes peuvent, en vue de leur assainissement ou de leur aménagement, requérir l'expropriation totale d'un immeuble, d'un groupe d'immeubles, d'un ilot ou d'un groupe d'ilots reconnus insalubres.

Article 37 : L'insalubrité signalée par un avis du bureau d'hygiène ou de la commission sanitaire et, le cas échéant, par le Comité de patronage des habitations à loyer modéré, est dénoncée par une délibération du Conseil Municipal appuyée sur un plan parcellaire des immeubles à exproprier, avec l'indication des noms des propriétaires tels qu'ils figurent à la matrice des rôles ainsi que, le cas échéant sur un projet d'aménagement.

Article 38 : Si le préfet prend en considération la délibération du Conseil municipal, il saisit d'urgence, de cette délibération le Conseil départemental d'hygiène et l'invite à délibérer dans le délai qu'il lui impartit, sur l'insalubrité des immeubles à exproprier. Le Conseil départemental choisit dans son sein des rapporteurs qui, après avoir entendu les intéressés ou les avoir dûment appelés à produire leurs observations, présentent leurs conclusions. Le conseil départemental en délibère et déclare, pour chaque immeuble, s'il est salubre ou s'il est totalement insalubre ou s'il est partiellement insalubre et, dans ce dernier cas, il établit la liste des travaux nécessaires pour assainir l'immeuble. La même délibération désigne les commerçants ou industriels et tous autres occupants dont les conditions d'exploitation ou d'occupation créent, de leur fait, une cause spéciale d'insalubrité.

Le préfet pourra, le cas échéant, adjoindre au conseil départemental, à titre de rapporteurs ayant voix consultative, des personnes particulièrement qualifiées.

Article 39 : Le préfet notifie, par lettre recommandée, un extrait de la délibération du conseil départemental à chaque intéressé ; à partir de cette notification, dans tout immeuble déclaré totalement insalubre, le propriétaire ou le locataire principal ne devra ni renouveler un bail, ni relouer des locaux vacants. Il en sera de même pour les locaux insalubres dans un immeuble déclaré partiellement insalubre. Toute infraction aux dispositions qui précèdent sera frappée des peines prévues par l'article 30 du présent titre.

Dans un délai de dix jours à dater de cette notification, tout intéressé pourra former un recours auprès du Ministre de la Santé publique et de la population, lequel statuera d'urgence après un avis du conseil supérieur d'hygiène publique de France, qui interviendra dans un délai maximum de deux mois.

Article 40 : La délibération du conseil départemental, modifiée, le cas échéant, conformément à la décision du ministre de la Santé Publique, et de la population, sera alors approuvée par un arrêté préfectoral dont un extrait sera notifié, par lettre recommandée, aux intéressés qui auront formé le recours prévu à l'article précédent.

CHAPITRE II

PROCEDURE ACTUELLE

Trois phases sont à distinguer, subdivisées elles-mêmes en plusieurs temps. Elles ont trait à la dénonciation de l'insalubrité, à la déclaration d'utilité publique et de cessibilité, enfin, à la cession et à l'indemnisation. Nous étudierons surtout les deux premières qui intéressent directement l'autorité sanitaire.

A - Première phase : DENONCIATION DE L'INSALUBRITE (par le Conseil Municipal).

a) Avis d'un organisme sanitaire

Cet avis 'signalant l'insalubrité' marque le début de la procédure ou son déclenchement. Il doit, sous peine de vice de forme, figurer dans le dossier, la délibération du Conseil Municipal étant motivée par lui.

Qui doit le donner ? La loi énumère :

- le bureau d'hygiène ou
- "La commission sanitaire" ou
- "le cas échéant, le comité de patronage des habitations à loyer modéré".

L'expression "commission sanitaire" n'est pas claire. Elle peut signifier "commission sanitaire de circonscription" ou "commission sanitaire municipale".

Les commissions sanitaires de circonscription ont été supprimées en septembre 1953, mais le Code de la Santé Publique, (décret du 5 oc-

.../...

tobre 1953, paru le 7 octobre à l'Officiel); postérieur à cette décision, reconnaît leur existence (notamment dans les articles 768 et 776).

Les commissions municipales peuvent ne pas exister.

Dans le doute, si commission sanitaire de circonscription et commission sanitaire municipale font défaut, des Directeurs de la Santé soucieux d'éviter un vice de forme, demandent ce premier avis indispensable au Conseil départemental d'Hygiène qui sera ensuite invité, au cours de la phase suivante, à s'occuper une nouvelle fois de la même affaire, cette seconde intervention étant, elle, formellement prévue par la Loi.

A Paris, cet avis est donné par la Commission des logements insalubres, dépendant de la Préfecture de la Seine.

Nous pensons qu'il y a lieu aujourd'hui de déplorer la suppression des commissions sanitaires de circonscription comme, d'ailleurs, la nouvelle rédaction de l'article 12 de la loi de 1902, parue en 1938, fait auparavant regretter la réduction de leurs attributions. Elles étaient près des réalités sur lesquelles on sollicitait leur avis et elles empêchaient le Conseil départemental d'hygiène d'être surchargé de besogne. Une procédure prévoyant leur avis pouvait facilement comporter un appel devant le Conseil départemental d'hygiène, alors que si celui-ci est d'abord consulté, l'appel a lieu devant le Conseil publique, même si l'importance de l'affaire ne justifie point pareil recours ou, disons le mot, pareil dérangement.

b) Plan parcellaire des immeubles à exproprier.

Ce plan, qui indique les noms des propriétaires "tels qu'ils figurent à la matrice des rôles", sert à l'établissement d'un avant-projet sommaire des travaux d'assainissement.

c) Projet d'aménagement (s'il existe)

d) Délibération du Conseil municipal.

C'est le Conseil municipal qui "dénonce" l'insalubrité précédemment signalée par un avis "sanitaire". Sa délibération est motivée par cet avis et appuyée, d'autre part, sur le plan parcellaire et, éventuellement, le projet d'aménagement.

Ainsi la procédure est-elle officiellement engagée par l'autorité communale. Il appartient ensuite à l'autorité préfectorale de prendre ses responsabilités. La suite dépend, en effet, du préfet. La procédure suivra son cours ou sera arrêtée selon qu'il prendra ou non en con-

.../...

sidération la délibération du Conseil municipal. Dans l'affirmative, une seconde phase s'ouvre.

B - Deuxième phase : DECLARATION D'UTILITE PUBLIQUE ET DE CESSIBILITE.

Pour bien comprendre cette phase dont la complexité est réelle, il faut se souvenir qu'elle se déroule entre deux décisions préfectorales essentielles : la prise en considération et la déclaration d'utilité publique et de cessibilité mais, que dans cet intervalle, plusieurs temps simultanés se répartiront sur deux lignes : celle d'une consultation du Conseil départemental d'Hygiène et celle d'une enquête auprès de la population. En somme, avant de se prononcer définitivement, le Préfet a besoin de savoir ce que pensent de ce projet les hygienistes, techniciens en la matière, et ce qu'en pensent de leur côté, les intéressés eux-mêmes, les autres habitants et les édiles municipaux.

Nous avons donc à nous préoccuper de quatre éléments de la procédure :

- la prise en considération par le Préfet,
- l'avis, ou plus exactement, la délibération du Conseil départemental d'hygiène,
- l'enquête parallèle,
- la déclaration d'utilité publique et de cessibilité.

a) Prise en considération.

C'est en décidant de prendre en considération la délibération initiale du Conseil Municipal, dûment motivée par un premier avis sanitaire, que le Préfet rend possible la poursuite de la procédure.

b) Délibération du Conseil départemental.

L'importance technique, administrative et, indirectement, financière de cette délibération est grande.

1°) Mission

Le Conseil départemental d'Hygiène est saisi "d'urgence" par le Préfet et invité "à délibérer dans le délai qu'il lui impartit sur l'insalubrité des immeubles à exproprier".

Sa mission concernant chaque immeuble est la suivante :

- déclarer s'il est salubre ou totalement insalubre ou partiellement insalubre;
- dans ce dernier cas, établir la liste des travaux qui seraient nécessaires pour assainir l'immeuble;

.../...

- enfin, désigner, s'il y a lieu, les commerçants ou industriels et tous autres occupants dont les conditions d'exploitation ou d'occupation créent, de leur fait, une cause spéciale d'insalubrité.

La complexité de cette mission ne doit pas surprendre ; elle répond de la diversité des situations dans lesquelles se trouvent les logements et immeubles constituant l'ensemble solidaire mais non forcément homogène que vise le projet, ensemble où peuvent se juxtaposer, comme nous l'avons précédemment souligné, le bon, le médiocre et le mauvais; le sain, le guérissable et l'incurable.

Le Conseil choisit dans son sein des rapporteurs qui, après avoir entendu les intéressés ou les avoir dûment appelés à produire leurs observations, présentent leurs conclusions.

Le Préfet peut, le cas échéant, adjoindre au Conseil départemental à titre de rapporteurs ayant voix consultative, des personnes particulièrement qualifiées.

Des visites éclaireront les rapporteurs ainsi que les observations produites par les intéressés.

2) Notification aux intéressés

Un extrait de la délibération du Conseil départemental d'hygiène est envoyé par lettre recommandée à chaque intéressé.

A partir de cette notification, dans tout immeuble déclaré totalement insalubre, le propriétaire ou le locataire principal ne devra ni renouveler un bail, ni relouer des locaux vacants. Il en sera de même pour les locaux insalubres dans un immeuble déclaré partiellement insalubre.

3) Recours

Dans un délai de 10 jours à dater de cette notification, tout intéressé peut former un recours auprès du Ministre de la Santé publique et de la population, lequel doit statuer d'urgence après avis du Conseil supérieur d'hygiène publique de France donné dans un délai maximum de deux mois.

Un membre du Conseil supérieur est saisi de l'affaire étudie le dossier, se rend compte sur place et présente un rapport au Conseil. L'avis de celui-ci guide la décision du Ministre.

4) Arrêté préfectoral

La délibération du Conseil départemental d'hygiène

.../...

"modifiée, le cas échéant, conformément à la décision du Ministre de la Santé publique et de la Population", est approuvée par un arrêté préfectoral dont un extrait est notifié, par lettre recommandée, aux intéressés qui ont formé le recours.

c) Enquête

"Dans le même temps", dit la loi, le Préfet ordonne une enquête dans les formes prescrites par les articles 5, 6, 7 et 8 du décret du 8 août 1935, modifié par le décret du 30 octobre 1935 (article 7), nouvelle charte de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Nous n'en donnerons qu'une description sommaire. Il s'agit d'informations relatives à l'ensemble du projet illustré par le plan parcellaire.

1°) Avis à la population

L'avertissement est à la fois général et particulier puisqu'il y aura des notifications individuelles. C'est une sorte de publicité, au sens large, donnée aux intentions de l'administration, afin que "nul n'en ignore".

Le plan est déposé à la mairie pendant 8 jours pour que chacun puisse en prendre connaissance (art. 5).

Un avertissement collectif concernant ce dépôt est "publié à son de trompe ou de caisse, dans la commune, et affiché à la principale porte de la mairie". De plus, il est inséré dans l'un des journaux publiés dans l'arrondissement ou, s'il n'en existe aucun dans l'un des journaux du département (art. 6).

Enfin, des notifications individuelles du dépôt sont faites, sous pli recommandé, aux propriétaires intéressés, lorsque leur domicile est connu. Au cas contraire, la notification est faite en double copie au maire et, le cas échéant, au fermier, locataire, gardien ou régisseur de la propriété (art. 7).

2°) Avis la population

Ecrites ou orales, les réactions des intéressés ou des autres habitants peuvent ainsi être connues et sont enregistrées. Le maire "mentionne sur un procès verbal qu'il ouvre à cet effet et que les parties qui comparaissent sont requises de signer, les déclarations et réclamations qui lui ont été faites verbalement et y annexe celles qui lui sont transmises par écrit". (art. 8).

3°) Nouvelle délibération du Conseil municipal

Le Conseil municipal est appelé à délibérer sur les résultats de cette enquête. C'est donc la seconde fois qu'il délibère au sujet de cette affaire. Cette délibération est à distinguer de la pre-

.../...

mière qui avait permis d'engager la procédure. Elle porte sur les résultats de l'enquête. C'est une sorte d'avis suprême donné par les représentants de la population, un complément de l'enquête.

.) Déclaration d'utilité publique et de cessibilité

"Aussitôt après" cette deuxième délibération du Conseil municipal, le Préfet, dûment éclairé par l'avis du Conseil départemental qu'a peut-être modifié le Ministre de la Santé publique, et par l'enquête, prend sa décision. Il pourrait, comme au terme de la première phase arrêter la procédure. S'il estime que l'expropriation est bien motivée, il "prend un arrêté par lequel il déclare d'utilité publique l'assainissement projeté et déclare cessibles les propriétés auxquelles l'expropriation est applicable". Dès lors, qu'il y ait ou non, après expertise, cession amiable ou dépossession par ordonnance judiciaire, la procédure va entrer dans sa dernière phase. L'expropriation sera consommée, l'indemnité versée.

C - Troisième phase - CESSION ET INDEMNISATION

Aux yeux des non-initiés, cette phase ultime risque, elle aussi, de paraître confuse, si on manque d'un fil directeur qui va de l'expertise au règlement final, en passant ou non par l'ordonnance d'expropriation et la commission arbitrale d'évaluation.

Logiquement, une expertise est, à tout le moins, nécessaire. Dans les cas les plus favorables, l'intéressé acceptant à la fois le principe de la cession et le prix offert, il y aura entente amiable avec l'administration. Quand cette accord manque, la situation se complique. Si le principe de la cession n'est pas admis, il faut que la dépossession soit ordonnée par un jugement. Si le prix fixé par l'expert n'est pas admis, il faut recourir à une commission arbitrale d'évaluation. Dans l'un et l'autre cas, d'ailleurs, des appels et recours sont possibles.

Dans ces conditions, nous envisagerons successivement :

- l'expertise, pièce maîtresse de la procédure, toujours nécessaire, parfois suffisante,
- la convention amiable,
- l'ordonnance d'expropriation,
- la commission arbitrale d'évaluation.

a) Expertise

"Sur l'invitation du Préfet, le Président du Tribunal dans le ressort duquel les biens sont situés, désigne un expert, lequel, après avoir prêté serment, procède, en présence des parties, aux estimations suivantes :

.../...

- valeur de l'immeuble,
- s'il est partiellement insalubre, prix des travaux d'assainissement,
- s'il est totalement insalubre, valeur du terrain nu,
- indemnité d'éviction.

Chacun de ces points mérite des éclaircissements.

1°) Valeur de l'immeuble (V)

La Loi s'exprime curieusement à son sujet. Elle demande qu'elle soit appréciée :

"Compte tenu des conditions d'insalubrité qui ne sont pas spéciales à cet immeuble"

et "abstraction faite des conditions d'insalubrité qui lui sont spéciales".

Différente de la valeur vénale, pour l'appréciation de laquelle aucune sérieuse insalubrité ne serait négligeable, cette valeur ne peut donc être que fictive.

2°) Prix des travaux d'assainissement (R)

Cette évaluation n'est pas malaisée. Elle est fondée sur la liste des travaux indiqués dans la délibération du Conseil Départemental d'Hygiène ou dans la décision du Ministre. Elle revient pratiquement à répondre à la question : Combien coûteraient les réparations susceptibles de rendre salubre l'immeuble partiellement insalubre ? Cette dépense serait parfois très élevée.

On aura $V - R$

3°) Valeur du terrain

Il s'agit alors d'un immeuble totalement insalubre. On calcule ce que coûterait ou rapporterait sa démolition (D) et la valeur du terrain (T) est diminuée ou augmentée du montant supposé de cette dépense ou de cette recette.

On a $T - D$ ou $T + D$

4°) Indemnité d'éviction

C'est l'indemnité d'éviction à allouer aux commerçants ou industriels ou tous autres occupants dont les conditions d'exploitation ou d'occupation créent une cause spéciale d'insalubrité. Elle subit, de ce chef, une réduction.

.../...

La Loi de 1902, dans son article 32, spécifiait qu'elle n'était pas applicable aux ateliers et manufactures. Le Code de la Santé publique a repris, en le modifiant, cet article, devenu l'article 51, ainsi libellé : "le présent titre, à l'exception des articles 8, 9, 10, 16 et 36 à 113 ci-dessous, n'est pas applicable aux ateliers et manufactures". L'article 36 est le premier des articles relatifs à l'expropriation. Des locaux industriels peuvent donc être soumis à cette procédure.

Cette expertise doit être terminée dans un délai qui ne peut excéder 2 mois. Si elle porte sur plus de 10 immeubles, le Président du Tribunal doit la répartir entre un nombre d'experts suffisant pour que ce délai ne soit pas dépassé.

Ces frais sont à la charge de la commune.

b) Convention amiable

L'article 15 du décret de 1935 prévoit des "conventions amiables soit avec les propriétaires des terrains ou bâtiments dont la cession est reconnue nécessaire, soit avec ceux qui les représentent". L'administration est éclairée par l'expertise et les renseignements que la Direction départementale des Domaines peut fournir. Si ses propositions sont acceptées, il n'est point nécessaire de poursuivre la procédure jusqu'à l'ordonnance d'expropriation et l'intervention de la Commission arbitrale d'Evaluation.

c) Ordonnance d'expropriation

A défaut de convention amiable, le Préfet, sur la demande qui lui en est faite par l'administration expropriante, transmet au Président du Tribunal dans le ressort duquel les biens sont situés, la décision qui prononce la déclaration d'utilité publique et la cessibilité.

"Dans les 3 jours" et sur la production des pièces attestant que les formalités réglementaires ont été remplies, le Président du Tribunal ou le juge délégué prononce par ordonnance l'expropriation pour cause d'utilité publique des terrains ou bâtiments indiqués dans l'arrêté du Préfet (art. 16 du décret de 1935). Dans leur rapport au Président de la République, précédant le décret, les Ministres co-signataires ont eu soin d'écrire : "Ainsi est maintenue une ancienne tradition de notre droit en vertu de laquelle l'autorité judiciaire est la gardienne de la propriété privée".

Comme l'avait été, au cours de l'enquête pendant la 2eme phase, le plan parcellaire, cette ordonnance est publiée et affichée par extrait dans la commune de la situation des biens, insérée dans un journal local et notifiée aux parties intéressées (art. 19).

.../...

Les indemnités seront, en principe, fixées d'après l'état et la valeur des biens à la date de cette ordonnance (Art. 45).

Enfin, celle-ci peut être attaquée par la voie du recours en cassation, et seulement pour incompétence, excès de pouvoir ou vices de forme (art. 24).

d) Commission arbitrale d'évaluation

1°) Motif d'intervention

S'acheminant vers cette intervention deux catégories d'intéressés : ceux qui n'acceptent ni le principe de la cession ni le prix proposé à la suite de l'expertise (accord nul), ceux qui acceptent le principe de la cession mais non les chiffres (accord partiel).

Cette dernière catégorie, pour laquelle une ordonnance d'expropriation n'est pas nécessaire, est formellement visée par l'article 18 du décret de 1938, ainsi libellé :

"Lorsque les propriétaires à exproprier consentent à la cession, sans qu'il y ait accord sur le prix, le Président du Tribunal ou le juge délégué donne acte de consentement et renvoie les intéressés devant la Commission arbitrale d'Evaluation, sans qu'il soit besoin de prendre ordonnance d'expropriation ni de s'assurer que les formalités prescrites par le titre II ont été remplies".

2°) Composition

Cette Commission comprend 5 membres :

- un magistrat président,
- deux fonctionnaires
- un notaire,
- un contribuable (art.31).

Au jour de la réunion de la Commission, le propriétaire ou tout autre intéressé a le droit d'exercer une récusation péremptoire, sauf à l'égard du magistrat président.

3°) Mission

Elle fixe les indemnités conformément aux règles suivantes :

Si l'immeuble est salubre, les indemnités sont déterminées selon les règles ordinaires.

Si l'immeuble est insalubre, l'indemnité financière est égale à la valeur du terrain nu, diminuée ou amplifiée du montant supporté de la dépense (T - D) ou de la recette (T + D) à provenir de la démolition des constructions.

.../...

Si l'immeuble est partiellement insalubre, l'indemnité est égale à la différence entre la valeur de l'immeuble (calculée, non sans mal, comme il a été dit plus haut, à propos de la mission de l'expert) et le coût des réparations théoriquement indiquées (V - R). Toutefois, cette indemnité ne peut être inférieure à la valeur du terrain nu.

Voilà pour les propriétaires.

Ne bénéficient d'aucune indemnité d'éviction les locataires des immeubles totalement insalubres, ceux qui exploitent dans les locaux expropriés un commerce ou une industrie comportant du fait de l'exploitant une cause spéciale d'insalubrité et "d'une façon générale, les occupants dont les conditions d'occupation créent une cause spéciale d'insalubrité". Le caractère vague de cette disposition en peut faire l'excessive sévérité. Toutefois, dans ce cas, une indemnité représentative des frais de déménagement et qui sera versée après évacuation, est accordée.

La commission "prend pour base de sa décision la délibération du Conseil départemental d'Hygiène éventuellement modifiée par le Ministre de la Santé publique". C'est celle-ci, en effet, qui indique si chaque immeuble est salubre ou totalement insalubre ou partiellement insalubre, qui dans ce dernier cas, précise autant que possible le taux de son insalubrité et énumère les travaux qui permettraient de l'assainir, qui dénonce enfin les conditions d'exploitation ou d'occupation créant une cause spéciale d'insalubrité.

La commission statue sur mémoire mais peut se transporter sur les lieux ou déléguer à cet effet un de ses membres.

Les parties peuvent développer leurs arguments, soit par elles-mêmes, soit par leurs parents ou alliés munis d'un mandat régulier soit par un avocat ou un avoué.

4°) Appel

Dans le délai de 15 jours à compter de la décision de la Commission arbitrale d'Evaluation, l'administration et les parties peuvent faire appel devant le tribunal civil (art. 39). Si le Tribunal estime une expertise nécessaire, il y est procédé par un seul expert. Cette Commission n'est donc pas souveraine comme l'était, sous le régime de 1841, le jury d'expropriation, différence importante.

.../...

D - RECAPITULATION

Dans cette procédure longue et compliquée, plusieurs faits saillants sont à retenir sur lesquels, d'étape en étape, nous avons insisté de notre mieux. Les responsabilités sont multiples. Il n'est pas inutile de les catégoriser brièvement.

a) Rôle de l'autorité municipale

C'est la commune qui est expropriante. Le Conseil municipal, en dénonçant l'insalubrité, engage la procédure. Par cette initiative, il est pour ainsi dire, demandeur. Plus tard, lors de l'enquête, il donne à nouveau son avis.

S'il obtient satisfaction, les finances locales seront directement intéressées par l'opération.

b) Rôle de l'autorité préfectorale

Le Préfet, par la prise en considération, fait passer la procédure de la première à la deuxième phase. Ensuite, par la déclaration d'utilité publique et de cessibilité, il la fait passer de la deuxième à la troisième et décisive. Il pourrait donc l'arrêter deux fois.

D'autre part, l'administration préfectorale doit veiller à ce que soient respectées toutes les prescriptions concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique et, en particulier, pour cause d'insalubrité.

Enfin, elle ne doit pas oublier que la politique locale peut, sur le plan communal, fausser certaines opérations administratives. L'expropriation ne doit pas être, entre les mains d'élus dépourvus de scrupules, une arme utilisée perfidement, au gré de rivalités partisans ou d'inimitiés personnelles.

c) Rôle de l'autorité sanitaire

Les hygiénistes ont à se prononcer à plusieurs reprises : d'abord pour signaler l'insalubrité au Conseil municipal, ensuite, au sein du Conseil départemental d'Hygiène, pour formuler un avis précis, soigneusement motivé, enfin, en cas de recours, au sein du Conseil supérieur d'Hygiène publique de France, pour éclairer le Ministre.

d) Rôle du pouvoir judiciaire

C'est un magistrat qui désigne l'expert. C'est un magistrat qui prend, de façon pour ainsi dire solennelle, l'ordonnance d'expropriation. C'est un magistrat qui préside la Commission arbitrale d'Evaluation. Enfin, si la décision de celle-ci n'est pas acceptée, c'est devant les magistrats du Tribunal civil que l'affaire est portée.

.../...

CHAPITRE III

DIFFICULTES PRATIQUES

Force est de reconnaître que la législation pour cause d'insalubrité n'a pas reçu en France la large et bienfaisante application qu'on était en droit d'espérer. Cette application qui n'a été que limitée, timide et parfois maladroite, est restée lamentablement au-dessous des besoins et des possibilités. Une utilisation aussi insuffisante est due à des causes multiples parmi lesquelles il est juste de placer l'état financier résultant des deux grandes guerres.

Nous pourrions étudier dans leur succession chronologique, en suivant les étapes de la procédure, les difficultés rencontrées. Pour mettre plus d'ordre parmi elles, nous préférons les répartir en trois catégories correspondant à des facteurs et des compétences différentes : difficultés techniques, difficultés administratives et difficultés financières.

Nous les illustrerons dans des Annexes par des exemples fournis presque tous par le Pr. DEPARIS, Secrétaire du Conseil supérieur d'Hygiène publique de France, qui a été, à maintes reprises, depuis plusieurs années, chargé d'étudier et de rapporter des affaires d'expropriation ayant donné lieu à recours devant le Ministre de la Santé Publique.

A - DIFFICULTES D'ORDRE TECHNIQUE

Ce sont celles que rencontrent les hygiénistes. Nous commençons par elles parce qu'elles concernent l'élément décisif : l'insalubrité.

Nous allons successivement essayer de définir l'insalubrité, puis rappeler ses causes habituelles et sa relativité, enfin, étudier son appréciation détaillée ou globale.

.../...

a) Définition de l'insalubrité

L'insalubrité doit être distinguée de l'insécurité et de l'incommodité.

L'insécurité expose à l'accident. Les hygiénistes n'en sont pas responsables. C'est, par exemple, le danger créé par une vieille maison menaçant ruine. Il y a alors "péril en la demeure" et un arrêté de péril s'impose, dont l'autorité sanitaire n'a pas à s'occuper.

L'incommodité expose à des inconvénients. Certains de ceux-ci comme le bruit, peuvent, par leur retentissement sur l'équilibre psychosomatique et, en particulier, par l'altération du sommeil, la transformer en insalubrité. On en peut dire autant d'inconvénients tels que l'absence de gaz ou d'électricité, générateurs de fatigue ou de découragement.

L'insalubrité expose à la maladie ou à des troubles mineurs et prolongés qui la préparent. Les facteurs qui l'engendrent sont, les uns positifs, par exemple agressions microbiennes ou toxiques, intervention de la chaleur ou du froid, les autres négatifs, tels que l'absence de soleil ou le défaut de renouvellement d'air.

Les mécanismes par lesquels ces facteurs morbides peuvent agir sur les occupants d'un immeuble sont complexes et souvent mal élucidés. La peur qu'ils suscitent inspire des précautions que la plupart des règles d'hygiène veulent largement suffisantes. D'où des normes traditionnelles qui ne sont pas toujours justifiées jusque dans leurs plus strictes précisions par des faits scientifiques rigoureux. Au surplus, quelles expériences concluantes, portant sur des hommes longuement exposés et observés, aurait-on le droit de faire à ce sujet ? Par prudence, il convient de s'en tenir à des prescriptions qui paraissent avoir fait leurs preuves et de garder une marge de sécurité.

L'insalubrité est donc le caractère certainement probablement ou éventuellement nocif de tout ce qui peut, de façon directe ou indirecte altérer la santé.

Celle des locaux est une des plus concrètes. On peut, certes, l'apprécier officiellement au moyen d'un règlement sanitaire bien fait. Grosso modo, elle commence quand ce règlement est violé, mais, chaque fois, elle est plus ou moins prononcée au point que, s'il est facile de dire qu'elle existe, il reste difficile de la mesurer. Cette appréciation qui dépend de bien des contingences est parfois extrêmement délicate. Nous y reviendrons plus loin.

En tout cas, une distinction doit être établie entre l'insalubrité organique et l'insalubrité fonctionnelle.

Due à des causes extérieures ou intrinsèques, l'insalubrité organique est due à un emplacement fâcheux ou à une structure mauvaise (d'emblée ou secondairement). Elle est, en principe, durable et liée à ce que, dans une terminologie médicale, on appellerait des lésions. Elle attend des réparations.

L'insalubrité fonctionnelle est due à la façon dont le local est occupé. Le désordre et la saleté qui sévissent - pour prendre un exemple banal - sont des troubles et non des lésions. Ces phénomènes pernicieux, la volonté, l'éducation ou la crainte peuvent les faire cesser.

Une dernière remarque sur le mot "habitable". Dans la pratique un hygiéniste qui cherche à établir un bilan, est parfois porté, sans s'en douter, à mener dans un même concept d'inhabitabilité, l'insalubrité organique et l'insécurité. Il doit se méfier de cette tentation, surtout au cours de l'examen d'un immeuble vétuste. Le sens du mot inhabitable est, en réalité, variable et peut être mixte. Bien des locaux sont inhabitables, à cause à la fois de leur insalubrité et de leur insécurité. Or, il faut les distinguer l'une de l'autre. Un plancher branlant pour désagréable ou dangereux qu'il soit, ne constitue par une insalubrité. Totalement inhabitable ne veut pas toujours dire totalement insalubre.

b) Causes habituelles

Pour garantir la salubrité d'un local, on doit assurer des adductions, des éliminations et des protections suffisantes. Citons les principales préoccupations :

- du côté des adductions : la lumière naturelle et l'air, l'eau propre accessible et abondante, le gaz et l'électricité.
- du côté des éliminations : les fumées et gaz nocifs, les poussières les eaux ménagères, les matières excrémentielles, les ordures,
- du côté des protections : les intempéries, l'eau pluviale, l'humidité (de sources diverses), les insectes et rongeurs nocifs.

Quand ces exigences ne sont pas satisfaites, on est en présence de diverses insalubrités dont l'énumération serait longue. Citons les principales :

- manque de soleil et aération insuffisante (ruelle étroite, cour sombre, et profonde, petites ouvertures, absence de baies donnant directement à l'extérieur),
- défaut d'eau courante dans le logement ou dans l'immeuble lui-même,
- absence de gaz et d'électricité,
- conduits de fumée non étanches,
- sols et parois délabrés favorisant la stagnation des poussières,

.../...

- absence de W.C. dans le logement ou l'immeuble,
- mauvaise évacuation des matières excrémentielles (cuvette sans clapet, d'occlusion, fosse fixe non étanche ou dépourvue de tuyau d'avant, fosse septique défectueuse, tinette, feuillée),
- évacuation incorrecte des eaux et des ordures ménagères (stagnation, infiltrations, tas d'immondices),
- toiture non étanche,
- portes et fenêtres détériorées, fermant mal,
- murs trop minces ou crevassés,
- humidité intense et continue d'origine atmosphérique ou tellurique (pièces mal aérées, locaux propices à la condensation, sol imprégné d'eau),
- état de délabrement lié ou non à la vétusté,
- présence de punaises,
- abondance de moustiques (d'origine parfois stercoraire),
- pullulation des rats.

c) Relativité

Nous l'avons déjà signalée. Elle rend la tâche des hygiénistes d'autant plus difficile qu'ils la voient ou la sentent sans pouvoir la bien mesurer.

Il n'y a pas, à son sujet, de barème permettant de conclure tranquillement, comme en matière d'invalidité, à un taux déterminé, par exemple 35 ou 60 %.

Si on veut atteindre cette précision, on risque de tomber dans le parti pris ou la fantaisie. Il n'est pas jusqu'au climat qu'il ne faille prendre en considération.

En outre, le taudis organique peut être atténué par des efforts et qualités contraires à l'insalubrité fonctionnelle. Un vieux ménage, habitant une vieille maison, pleine d'insalubrités, peut, à force de patience et de bonne volonté, rendre propre ~~ch~~net, et en apparence, fort habitable, un logement qui, avec d'autres occupants, serait sordide.

Seuls les extrêmes sont nets et faciles à définir : d'une part, les locaux tout à fait salubres, irréprochables; d'autre part, les locaux affreusement insalubres et irréparables qui, de toute évidence, et souvent avec l'assentiment franc ou honteux des occupants, méritent d'être complètement condamnés.

Entre ces extrêmes, l'embarras d'un hygiéniste consciencieux est fréquent. Il doit juger avec minutie et impartialité chaque logement et chaque immeuble, puis se faire une idée de l'insalubrité d'ensemble de l'ilot. Suivons ses hésitations au cours de ce bilan.

.../...

d) Appréciation détaillée

Redisons que, sauf devant les cas extrêmes correspondant aux immeubles non insalubres et aux immeubles totalement insalubres, la mission de l'hygiéniste est malaisée.

Il a raison, selon nous, d'attacher surtout de l'importance à cinq sortes d'indices concernant :

pour chaque pièce,

1°) l'éclairement naturel, et, en particulier, le degré d'ensoleillement la longueur des vues directes et les dimensions des baies d'aération,

2°) l'humidité (son existence et sa gravité, ses causes discontinues ou permanentes),

pour chaque logement,

3°) l'eau courante (avec évier et lavabo),

4°) l'existence et l'état des W.C. et les conditions d'avacuation des matières excrémentielles (conforme ou non au règlement),

5°) l'aspect de bon entretien ou d'abandon général (murs, plafonds, planchers, escaliers).

Un immeuble qui, sous ces divers rapports est satisfaisant, a de grandes chances d'être salubre, et d'autres caractères à ne pas négliger (notamment quant aux conduits de fumée) seront sans doute favorables. On pourra le considérer comme hygiéniquement normal.

Les immeubles sont d'autant plus insalubres qu'ils s'écartent davantage de cette normalité.

Sans doute, comme nous l'avons dit déjà il n'existe pas de barème précis d'application quasi automatique. Si un auteur en proposait un, il ne serait probablement pas prudent de s'y fier. Mais, à défaut d'un tel instrument, on peut, de façon conventionnelle, imaginer une sorte de grille dont l'usage permettrait une certaine approximation. Celle que MM. JOANNON et DEPARIS conçoivent et désirent mettre à l'essai, est simple. Elle consiste à admettre 6 catégories dont 2 extrêmes et 4 intermédiaires correspondant à des tranches qui, situées entre le zéro d'une insalubrité nulle et le 100 d'une insalubrité totale, équivaldraient grossièrement à des quarts (on parle bien d'un fruit à moitié ou aux trois quarts pourri). L'insalubrité, jugée principalement mais non exclusivement sur les 5 indices énumérés plus haut, serait dite : nulle, faible, moyenne, forte, très forte ou totale.

Par exemple, dans un logement totalement insalubre, les 5 indices seraient franchement mauvais alors qu'un seul laisserait à désirer dans un logement faiblement insalubre.

.../...

Ces 6 qualificatifs correspondraient à des niveaux différents ou plutôt à de larges divisions d'une échelle croissante d'insalubrité.

Le tableau suivant résume cette catégorisation.

<u>Catégories</u>	<u>Insalubrité</u>	<u>Tranches</u> (entre zéro et 100)	<u>Chiffres</u> <u>conventionnels</u>
1	nulle		0
2	faible	inférieure au quart	12
3	moyenne	entre quart et moitié	37
4	forte	entre moitié et trois quart	62
5	très forte	supérieure à trois quart mais moins que totale	87
6	totale		100

On noterait pour chaque logement le qualificatif retenu, exprimé par son chiffre conventionnel, et la superficie en mètres carrés. Ces deux chiffres seraient multipliés l'un par l'autre, le produit constituant une somme particulière, propre au logement considéré.

L'insalubrité de l'ensemble de l'immeuble serait ensuite calculée en additionnant toutes les sommes particulières des logements et en divisant par la superficie totale. Le quotient indiquerait d'une façon très approchée l'insalubrité moyenne de l'immeuble grâce à un chiffre qui, appartenant à une certaine tranche, vaudrait à la dite insalubrité le qualificatif correspondant.

Prenons par exemple. Soit un immeuble de 4 logements de valeur hygiénique variable. On aurait :

	<u>Insalubrité</u>	<u>Superficie</u> (en M ²)	<u>Produits</u>
Logement n° 1	faible 12	30	360
" 2	moyenne 37	45	1.665
" 3	nulle 0	20	0
" 4	forte 62	35	2.170
		130	4.195

d'où insalubrité de l'ensemble : $\frac{4.195}{130} = 32.$

.../...

Dans ce cas, l'insalubrité serait dite moyenne puisque comprise entre 25 et 50. Mais aucune précision d'allure mathématique n'étant ici recommandable, on se garderait d'affirmer avec une prétentieuse exactitude qu'elle est de 32 %.

Le nombre total des points comme le quotient final sont sans intérêt quantitatif et n'ont de valeur que dans la mesure où ils permettent une conclusion qualitative, une catégorisation.

e) Appréciation globale

Elle a trait, non plus aux logements et aux immeubles, mais à l'ilot tout entier. Son intérêt est de montrer ce qui est, pour ainsi dire la densité de l'insalubrité dans cet ensemble que l'administration se propose d'acquiescer et d'abattre, en soutenant que cet effort est indispensable et qu'elle fait là, non oeuvre d'urbanisme sans assainissement, mais oeuvre d'assainissement favorable ou non à l'urbanisme - au reste de l'urbanisme - Une forte insalubrité justifierait l'opération. Une insalubrité restreinte obligerait à y renoncer.

Comment, dans les cas limites, empêcher l'artibinaire ?

On pourrait, en utilisant la grille précédente, procéder de deux façons :

- ou bien conclure que, par exemple, sur 8 immeubles, un est salubre, 2 sont faiblement insalubres, 2 moyennement, 3 très fortement, un totalement.
- ou bien procéder comme plus haut. On additionnerait les produits de tous les immeubles et ce total serait divisé par la somme de toutes leurs superficies. On aurait ainsi une certaine valeur au mètre carré. On conclurait, par exemple, que l'insalubrité d'ensemble de l'ilot inscrite entre 50 et 75, peut être considérée comme "forte".

Si l'insalubrité était faible, l'opération ne pourrait plus être faite au moyen de cette législation sanitaire. Elle deviendrait une réalisation du projet d'aménagement (primitif ou additif).

Parfois, on pourrait, sans abandonner cette législation, restreindre l'opération aux immeubles fortement insalubres. Ainsi resterait-elle une opération d'assainissement.

f) Conséquences d'une insalubrité partielle

La notion d'une insalubrité partielle est importante en ce qui concerne la liste des travaux à établir. Cette liste est obligatoire et elle doit rester indépendante, pour étrange que cela paraisse à certains, et du règlement sanitaire local et de la valeur de l'immeuble par rapport au prix des dites réparations. Expliquons-nous sur ces deux points.

.../...

Des immeubles anciens, encore habitables, ne sont pas forcément conformes à toutes les prescriptions d'un règlement sanitaire relativement récent. Si un immeuble vétuste est entièrement insalubre, on ne peut décider que les travaux de nature à le rendre salubre devront le rendre particulièrement conforme au règlement sanitaire local, par exemple quant à la hauteur sous plafond, à la proportion entre la surface des baies et la superficie horizontale (au moins 1/6) ou à la longueur des vues directes. Les travaux dont la liste est donnée ont trait à des réparations raisonnables et classiques entreprises spontanément par beaucoup de propriétaires pour rénover de vieux immeubles et leur donner, outre un confort nouveau, une valeur hygiénique moyenne telle qu'on ne puisse plus parler de taudis.

Le prix élevé de ces réparations ne doit pas dispenser d'en établir la liste détaillée tout en sachant que, si l'expropriation doit être finalement prononcée, cette liste demeurera théorique. La disproportion entre le coût de ces travaux, si on les exécutait réellement, et la valeur actuelle de la construction ne doit pas entrer en ligne de compte au moment où l'hygiéniste accomplit sa mission et, en tout cas, ne saurait à aucun moment, par un raisonnement radicalement faux, pousser à conclure de façon inique à une insalubrité totale. Celle-ci se déduit de la réalité même, objectivement constatée; elle ne se déduit pas de considérations économiques. A ce stade, la question posée au sujet des constructions est : que valent-elles au point de vue financier ?

La réponse doit se baser sur le concret actuel. C'est ensuite qu'apparaîtront les conséquences financières. Il reste toutefois à se méfier d'une opinion facile qui pourrait être ainsi formulée : "Puisque le montant des travaux théoriques est à défalquer obligatoirement de la valeur de l'immeuble partiellement insalubre, lorsque ce montant est fort élevé et la valeur de la maison très réduite, il atteint ou dépasse la dite valeur : la collectivité peut ainsi ne plus rien devoir que la valeur du terrain, grâce à quoi l'expropriation de l'immeuble partiellement insalubre ne lui coûtera pas plus cher que celle d'un immeuble totalement insalubre". Cette opinion méconnaît la rédaction de l'article 18 bis du décret de 1938 et la difficulté de la mission de l'expert. Ce n'est pas de la valeur actuelle de l'immeuble qu'il s'agit. La valeur de celui-ci doit d'abord être calculée comme s'il était salubre.

La situation est, dès lors, très différente, encore qu'elle impose à l'expert, ainsi que nous l'avons déjà dit, un grand effort d'imagination. L'immeuble, en tout cas, vaut immédiatement beaucoup plus qu'on ne croit. Sa valeur vénale actuelle doit être oubliée. Que vaudrait-il si une fée voulait bien le transformer soudainement, le guérir pour ainsi dire ? La représentation de ce miracle n'est pas aisée; elle risque fort de trop entrer dans le périlleux domaine des impressions personnelles. Quelle agence immobilière sérieuse accepterait de se livrer à ce jeu ?

Tant il est vrai que la meilleure solution serait de demander tout simplement à l'expert son avis sur la valeur vénale actuelle de

l'immeuble partiellement insalubre, tel qu'il est, comme le propriétaire lui-même pourrait le faire en s'adressant à un architecte ou à un courtier compétent.

Ces deux conséquences positives de l'insalubrité partielle (liste obligatoire des travaux nécessaires et défalcation obligatoire de leur coût - mais par rapport à une valeur fictive-) étant retenues, il en faut nier deux autres relatives aux îlots insalubres.

L'insalubrité partielle d'un des immeubles constitutifs n'entraîne pas l'impossibilité de son expropriation.

De même, l'insalubrité moyenne de tout l'îlot, si elle n'est pas partielle, n'entraîne pas l'impossibilité de l'exproprier par la législation sanitaire, à moins que cette insalubrité ne soit vraiment trop faible. Alors, une opération d'aménagement restera seule possible.

S'il s'agit, non d'un îlot, mais d'un immeuble isolé, l'insalubrité partielle ne paraît pas faire obstacle à la procédure d'expropriation, pourvu qu'elle soit élevée. Si elle est faible, c'est sur la procédure d'assainissement des articles 26 à 32 du Code de la Santé publique qu'il faut se rabattre.

B - DIFFICULTES D'ORDRE ADMINISTRATIF

Elles ont trait aux buts et soucis de l'administration, aux oppositions qu'elle rencontre de la part des administrés.

a) Intentions initiales

L'administration municipale qui envisage d'exproprier pour cause d'insalubrité doit clairement savoir ce qu'elle veut.

Il convient, en somme, d'envisager les indications générales de cette procédure.

Deux éventualités sont à distinguer selon qu'il s'agit d'un immeuble ou d'un groupe d'immeubles.

1°) Il devrait rarement s'agir d'un seul immeuble plus ou moins insalubre. A ce sujet, une erreur fâcheuse doit être évitée qui consiste à imposer la procédure d'expropriation à un immeuble auquel devrait s'appliquer (méritée soit par sa totalité, soit par certaines de ses parties) la procédure dite d'assainissement aboutissant selon l'insalubrité des locaux à des travaux avec interdiction temporaire d'habiter ou à une interdiction définitive d'habiter (articles 26 à 32 du Code de la Santé publique). Ce serait confondre assainissement d'un immeuble et assainissement communal - même réduit-. Si c'est bien ce

.../...

dernier but qu'on se propose, alors seulement la procédure d'expropriation peut être engagée.

2°) Il s'agira le plus souvent d'un groupe d'immeubles. L'administration communale doit ne pas se laisser tromper par l'existence - déplorée par nous - du mot "aménagement" dans le texte de la loi sanitaire concernant l'expropriation pour cause d'insalubrité (début de l'article 36 du Code de la Santé publique).

Même si sa principale intention est l'aménagement, il faut que l'insalubrité moyenne du groupe soit suffisante pour montrer qu'il y a en même temps assainissement. Sinon, cette procédure ne serait pas applicable. On voit l'importance et l'équité d'une telle preuve.

En d'autres termes : sans insalubrité, expropriation possible mais, avec une autre procédure que celle-ci (aménagement); avec insalubrité, expropriation par cette procédure que le résultat soit simple (assainissement) ou qu'il soit double (assainissement + aménagement, ou, si celui-ci a la priorité : aménagement + assainissement).

Le fait que, grâce à l'argument d'insalubrité habilement utilisé, l'expropriation coûtera moins cher à la commune, ne doit pas conduire à des abus et à des injustices.

b) Interventions réglementaires

L'administration doit veiller à la régularité de la procédure éviter les vices de forme et bien connaître les recours possibles. Nous ne pouvons passer en revue tous les actes administratifs qui se succèdent.

Regrettons à nouveau l'insuffisante précision de la loi, relativement à la Commission sanitaire "signalant l'insalubrité" et la suppression des Commissions sanitaires de circonscription.

Si un arrêté de péril s'impose, l'administration fait rapidement le nécessaire.

c) Résistance des intéressés

Elle se manifeste de multiples façons.

Des arguments économiques sont avancés par des propriétaires craignant une sorte de spoliation ayant, selon eux, et parfois bien réellement, l'insalubrité pour prétexte.

Des arguments psychologiques s'y mêlent, doléances où peuvent se joindre propriétaires et locataires. Les occupants invoquent, outre leur pauvreté, leur âge, leurs habitudes, leur attachement à ces vieux murs, leur peur de l'avenir. Lors de certaines visites, les mêmes interogatoires se succèdent : "Qu'allez-vous faire de nous ? On va nous chasser. Qu'allons-nous devenir ? Où serons-nous logés ? A quel prix ? Pauvre de nous !" La sincérité de la plupart de ces propos n'est pas dou-

.../...

teuse. La révolte est moins fréquente qu'une réelle et pitoyable anxiété. Qui refuserait à ces mal logés respect et assistance ?

d) Relogement

L'administration se doit d'accomplir dans ce sens tout l'effort nécessaire. Parfois un immeuble neuf attend les expulsés. Dans certains cas, le commencement d'un nouveau groupe d'immeubles permet de recevoir les occupants du premier immeuble à abattre; puis ce groupe neuf s'étend et s'emplit au fur et à mesure que d'autres immeubles anciens sont vidés puis démolis.

C - DIFFICULTES D'ORDRE FINANCIER

Elles sont de deux sortes. Les unes concernant l'évaluation, les autres le financement.

a) Evaluation

Elle pose une série de problèmes d'une inégale difficulté.

1°) L'évaluation la plus malaisée paraît être la première de celles que demande l'article 18 bis du décret du 24 mai 1948, à savoir le prix fictif (car il faut donner un chiffre) d'un immeuble particulièrement insalubre, abstraction faite de son insalubrité ou plutôt, calcul plus ardu encore, abstraction faite "des conditions d'insalubrité qui lui sont spéciales" mais non des autres. Que peut valoir une vieille maison malsaine et délabrée si on l'imagine neuve ou rénovée, hygiénique et bien entretenue ?

2°) L'évaluation des travaux indiqués, à titre documentaire, par le Conseil départemental d'Hygiène est, pour un homme de l'art, facile.

3°) La valeur du terrain nu est une détermination qui ne doit pas faire longtemps hésiter un spécialiste. Il en va de même, en général, du pronostic de ce que la démolition pourra coûter ou rapporter.

4°) La tâche de l'expert redevient délicate lorsqu'il doit, ex conscience, indiquer dans quelle mesure l'indemnité à verser à un industriel, un commerçant ou un autre occupant, doit être diminuée en fonction de la "cause spéciale d'insalubrité" créée par les conditions d'exploitation ou d'occupation.

b) Financement

Cette question est fort importante mais nous ne la traiterons que brièvement, les moyens et les difficultés qu'elle conduit à connaître n'étant pas du ressort des médecins et des hygiénistes.

.../...

D'une façon générale, les fonds disponibles sont inférieurs à ceux dont l'autorité expropriante souhaiterait disposer. Là est d'ailleurs à la fois la cause principale de l'application restreinte de cette procédure d'expropriation et la raison pour laquelle édiles et administrateurs sont tentés d'insister beaucoup - et parfois inexactement - sur l'insalubrité des immeubles afin de réduire le plus possible les frais d'acquisition.

La probité est une loi souveraine et sa forme administrative est une des plus dignes. L'honneur d'un fonctionnaire est de connaître avec précision et d'appliquer avec une sereine et rigoureuse impartialité les lois et règlements dont la Société lui confie l'application et, en quelque sorte, la garde. Son ignorance ou sa mauvaise foi serait une faute grave.

CHAPITRE IV

REFORMES SOUHAITABLES

Le mot "réforme" doit être pris dans une acception très large. Il vise et des modifications de textes et des innovations moins importantes, telles que des instructions relatives à certains points de la procédure.

A - MODIFICATIONS DE TEXTES

a) Code de la Santé publique

1°) Article 36 - Supprimer le mot "aménagement", la législation d'urbanisme recevant un article rédigé comme nous l'avons dit au chapitre I, c'est-à-dire prévoyant que, lorsque la disposition d'un groupe d'immeubles insalubres est de nature à faciliter une opération d'aménagement, l'expropriation de ce groupe sera poursuivie conformément à la procédure d'expropriation pour cause d'insalubrité (fixée par le Code de la Santé publique).

2°) Article 37 - Spécifier que l'avis initial est donné par la Commission sanitaire de circonscription et rétablir celle-ci, étant d'ailleurs entendu que les articles 26 à 28 du même Code seront modifiés dans le sens d'un retour partiel au système auquel se rapportait, avant le décret du 24 mai 1938, l'article 12 de la Loi de 1902 et qui fit ses preuves.

3°) Article 39 - Assouplir le mécanisme du recours devant le Ministre (en particulier : délai moins strict).

b) Décret du 24 Mai 1938

Article 18 bis - Rendre moins difficile la tâche de l'expert, en ce qui concerne :

.../...

1°) La valeur d'un immeuble partiellement insalubre (lui demander de déterminer la valeur vénale actuelle).

2°) L'appréciation de la réduction à faire subir à l'indemnité d'éviction, en fonction de l'insalubrité dont est responsable l'occupant. Ce "fait de l'occupant" est ici une notion vague et dangereuse. L'expert ne doit-il pas, pour essayer de s'en tirer, penser et décider comme s'il était hygiéniste ? Quelle pénalité représente une certaine insalubrité ?

Article 18 quater - Le modifier si l'on commet l'erreur de conserver le texte actuel des articles 26 à 29 du Code de la Santé publique, relatif à la salubrité des immeubles. Ces articles, dès lors que l'insalubrité d'un immeuble est reconnue "réelle", ne dispensent pas de prononcer l'interdiction d'habiter. S'il peut être remédié à l'insalubrité, des travaux sont prescrits mais ils sont accompagnés d'une interdiction temporaire d'habiter qui prendra fin après l'exécution des travaux (ce qui, d'ailleurs, devrait logiquement et au besoin jusqu'à l'absurde, signifier que pendant la durée des travaux les locaux ne devraient pas être habités).

Or, l'article 18 quater parle à deux reprises d'un arrêté prescrivant soit des travaux, soit l'interdiction d'habiter. Un tel arrêté préfectoral est impossible. Travaux et interdiction d'habiter sont malheureusement inséparables, à moins qu'on imagine un arrêté municipal que certains avis du Conseil d'Etat paraissent trouver légal; mais sur la validité duquel plusieurs auteurs, notamment MM. JOANNON et DEPARIS, font les plus expresses réserves.

Ce sujet ne peut pas être traité ici.

B - INSTRUCTIONS

Des instructions ministérielles ou interministérielles devraient guider et faciliter l'application pratique de cette procédure, modifiée ou non. Elles donneraient plus d'unité aux buts et aux efforts de l'administration.

Elles pourraient viser les indications de la procédure, l'appréciation de l'insalubrité, l'évaluation immobilière, le relogement.

a) Indications

On rappellerait qu'il faut distinguer, pour un immeuble isolé, procédure d'assainissement de l'immeuble et procédure d'expropriation pour un groupe d'immeubles, opération d'assainissement communal (avec ou sans aménagement) et opération d'aménagement (sans assainissement).

.../...

b) Appréciation de l'insalubrité

L'attention des hygiénistes serait attirée sur la difficulté de cette appréciation, l'observation minutieuse et la réflexion qu'elle exige la nécessité de tenir compte de tous les facteurs d'insalubrité et de procéder à cette analyse pièce par pièce, logement par logement, immeuble par immeuble - des renseignements et mensurations préalables pouvant être systématiquement groupés par des agents de l'administration -.

L'emploi d'une grille telle que celle que nous avons sommairement décrite pourrait être proposé, au moins à titre d'expérience, pendant un certain temps.

c) Evaluation

Elle devrait être rendue aussi uniforme que possible (et facilitée comme nous l'avons dit plus haut, par le remaniement de l'article 18 bis du décret du 24 mai 1938).

d) Relogement

Le principe devrait être posé d'un effort accompli à l'avance par la commune - ou aussi le département - pour assurer ce relogement d'une manière certaine, immédiate et conforme, autant que possible, aux goûts et aux ressources des occupants des immeubles à exproprier (1).

C - AUTRES EFFORTS

Ils seraient divers et concerneraient notamment des publications et conférences utiles à l'éducation des cadres de la Santé publique. L'hygiène publique réclame aujourd'hui, comme il y a 50ans, à l'époque où la loi de 1902, alors nouvelle, put recevoir une intelligente et courageuse application, des connaissances approfondies de droit et d'administration sanitaires. Se détourner de cette étude est une faute qui, politique au sommet, devient professionnelle à la base. Nos médecins hygiénistes doivent acquérir, dans ce domaine, un savoir et une expérience indispensables.

(1) Voir notamment décrets du 30 septembre 1953 et du 4 février 1954 sur le relogement des expropriés.

ANNEXES

Il nous a semblé intéressant d'apporter des données pratiques concernant l'expropriation des ilots insalubres d'après quelques enquêtes récentes effectuées au Conseil supérieur d'Hygiène publique de France.

Ces données porteront sur quatre points particuliers :

A - MOTIFS D'EXPROPRIATION POUR INSALUBRITÉ INVOQUÉS PAR LES CONSEILS MUNICIPAUX.

Dans la procédure d'expropriation, comme on l'a vu, la première étape appartient au Conseil municipal; mais diverses méthodes peuvent être envisagées. Le plus souvent, l'application de cette procédure fera partie d'un plan général d'agrandissement, d'amélioration et de transformation. Tantôt cette expropriation est décidée pour supprimer les taudis dans une ville, qui par ailleurs, est correctement construite et aménagée, tantôt il est prévu la transformation de la zone d'ilots insalubres en espaces verts alors que, dans l'autre cas, on désire effectuer "le curage" d'un flot, ce qui, par destruction de quelques taudis, permettra la récupération sous forme de zones habitables.

Au total, il s'agit souvent de récupérer une place "mal occupée" et qui, étant donnée sa situation préférentielle, devra être utilisée immédiatement alors que dans d'autres éventualités, ce même espace est destiné à être définitivement libéré de toute construction et remplacé par un espace libre.

Bien souvent, les représentants du Ministère de la Reconstruction et du logement et, en particulier, les Directeurs ou Inspecteurs, interviennent à titre de conseillers techniques sur l'invitation des municipalités.

La procédure peut alors s'engager de la façon suivante ; A la demande du Conseil municipal ou à la diligence du Maire, il est fait état du désir de la commune d'exproprier pour insalubrité certains flots qu'elle désire racheter pour effectuer les transformations dont nous avons parlé plus haut.

B - ROLE DU CONSEIL DEPARTEMENTAL D'HYGIENE

C'est alors qu'intervient la demande du Conseil départemental d'hygiène. Le point de départ en est donné dans une séance de ce Conseil départemental. Selon la procédure légale, le Conseil départemental d'Hygiène doit désigner un rapporteur choisi parmi ses membres.

Le Préfet pourra y adjoindre un rapporteur spécialement désigné par ses fonctions ou ses compétences à titre technique.

Nous ne saurions trop insister sur l'importance de ces deux points particuliers : leur non-observance peut ultérieurement entraîner la cassation de toute la procédure par le Conseil d'Etat, en cas de réclamation ou de recours des intéressés.

C'est au Conseil départemental que revient pratiquement la plus grande partie de la charge dans cette évaluation des insalubrités devant déclencher l'expropriation.

Le délégué (ou les délégués) désignés auront à étudier dans les détails les constructions qui sont soumises à leur jugement et devront en apprécier la salubrité.

Dans les grandes lignes, on peut diviser en 2 chapitres différents selon qu'il s'agit vraiment d'îlots insalubres ou, au contraire, d'immeubles insalubres isolés.

Cette séparation est très importante.

o

o o

L'îlot insalubre, qu'il soit constitué d'une rangée continue de maisons alignées le long d'une même rue ou qu'il représente véritablement un pâté de maisons circonscrit par trois ou quatre rues (îlots triangulaires, quadrangulaires, le plus souvent d'ailleurs irréguliers), pose un problème relativement facile à résoudre.

Il ne s'agit pas, en effet, d'apprécier l'insalubrité de chaque maison isolément pour emporter une décision.

C'est avant tout, un problème de majorité.

.../...

Si cet flot est presque totalement insalubre et qu'il existe en son intérieur une ou deux maisons saines, elles ne peuvent parvenir à sauver l'ensemble, elles seront expropriées aussi. Bien entendu, l'évaluation du chiffre d'expropriation ne sera pas au même titre, mais on admettra que la destruction de tout ce qui les entoure ne peut leur permettre de survivre.

Quelques exemples peuvent être donnés.

EXEMPLE N° 1

Rapport au Conseil départemental de X.....

Le rapporteur conclut :

"La ville de Y..... devra se mettre en mesure d'assurer le relogement des occupants des immeubles expropriés. Si l'on doit avoir recours à l'expropriation d'un flot reconnu insalubre dont une minorité des appartements soient moins inhabitables que les autres, ils ne sauraient faire obstacle à une mesure générale d'expropriation.

"Les vieilles maisons de cet flot sont appuyées les unes sur les autres, la démolition d'une partie d'entre elles compromettrait la solidité des autres; une action d'ensemble s'impose.

"En raison de l'insalubrité, la vétusté et la menace de ruine que présentent les immeubles....., nous avons l'honneur de proposer à la Commission départementale d'Hygiène d'émettre un avis favorable sur la déclaration de leur insalubrité."

Conclusions du Conseil départemental de X.....

"Il est impossible de remédier aux causes d'insalubrité des immeubles sans engager des dépenses hors de proportion avec la valeur immobilière.

"Ces dépenses ne permettraient d'ailleurs qu'une amélioration très relative".

EXEMPLE N° 2

Au sujet d'un flot insalubre, la décision du Conseil départemental d'Hygiène de V.... a été la suivante :

"Le Conseil, sur rapport de M. l'architecte du département, après avoir pris connaissance des pièces et plans figurant au dossier et des réponses favorables faites par plusieurs co-propriétaires, avait émis un avis favorable à l'application de l'flot des dispositions des articles 18 et suivants de la Loi du 15 février 1902. Il avait énuméré pour

.../...

plusieurs de ces immeubles partiellement insalubres la liste des travaux qui seraient nécessaires, mais avait surtout souligné que la seule démolition des immeubles totalement insalubres compromettrait de façon irrémédiable l'assise des autres immeubles partiellement insalubres, étant donné qu'ils s'appuient les uns sur les autres et que, pour cette raison, aucune autre mesure qu'une mesure d'ensemble ne saurait être envisagée".

Après ces quelques exemples, nous pouvons remarquer que, quelle que soit la destinée de cet emplacement, le problème est donc relativement simple. Il n'en est pas de même dans le cas des immeubles isolés. Pour les déclarer totalement insalubres, il faut ici réellement un ensemble de circonstances, ou de faits précis qui, à notre avis, se trouvent rarement rencontrés.

Aussi, l'application de la procédure sera-t-elle ici particulièrement délicate.

Les cas simples sont d'abord à envisager et, bien entendu, le bilan ne sera jamais établi globalement mais détaillé comme une note à payer en précisant dans chaque immeuble, par étage, par logement et par pièce.

Les cas faciles sont ceux d'insalubrité totale où la décision est emportée par la vue d'ensemble que l'analyse de détail ne permet que de confirmer.

La décision est également simple dans les cas où l'immeuble paraît relativement bien conservé et bien habité : il s'agit alors d'insalubrité partielle : par contre, elle est souvent difficile dans les cas intermédiaires. Ici, on ne doit pas se laisser entraîner par son impression; il faut se méfier des apparences et, en particulier : d'un revêtement du mur extérieur, d'un ravalement qui donne bonne allure, d'un papier peint frais et neuf plaisant à voir, d'un linoléum bien appliqué, surtout si cela est complété par un aménagement intérieur qui incite à l'indulgence.

C'est ici que le rôle de l'architecte est prééminent qui sait apprécier à leur juste valeur les arguments favorables et défavorables. N'oublions pas qu'en cas d'insalubrité partielle, le délégué aura à préciser les réparations à faire pour rendre l'immeuble salubre.

Que dire si la maison partiellement insalubre doit être expropriée ? Le rapporteur précise alors que les réparations sont "hors de proportion avec la valeur vénale de l'immeuble ou qu'elles sont impossibles pour quelque cause que ce soit.

On comprend, en effet, qu'un immeuble partiellement insalubre puisse être également exproprié, mais alors le montant de l'indemnité est à calculer en sens inverse du taux d'insalubrité.

.../...

Le rapport des délégués sera alors présenté lors d'une séance du Conseil départemental d'Hygiène du département de la Commune et fera l'objet d'une délibération.

Mais auparavant les propriétaires des immeubles susvisés auront à faire connaître leurs doléances et réclamations qui seront également présentées à la Séance du Conseil départemental d'Hygiène.

°
° °

En séance du Conseil départemental d'Hygiène, on discutera de la valeur exacte des immeubles de l'îlot insalubre.

La base de discussion est, bien entendu, le rapport des délégués.

Le Directeur départemental de la Santé a ici un rôle important à fournir car il doit s'efforcer d'observer l'application de la loi dans les conditions les plus strictes appelant le moins possible de critiques de la part des propriétaires. Il doit s'efforcer ainsi, en s'appuyant sur des arguments de faits, d'obtenir une décision qui ne soit pas par la suite révisée après recours au Conseil supérieur d'Hygiène de France.

Une première erreur est à éviter : c'est la confusion des notions de vétusté et d'insalubrité.

Il a été précisé plus haut ce qu'il fallait en penser. La vétusté entre en ligne de compte mais ne constitue pas, à elle seule, l'insalubrité d'un immeuble.

Voici un exemple qui peut être donné :

" Dans la commune de Y..... la procédure d'expropriation pour insalubrité a été engagée .

" Après examen du délégué du Conseil supérieur d'Hygiène de X ... il apparaît que l'immeuble déclaré totalement insalubre pose, en réalité une question de sécurité.

" En réalité, les insalubrités partielles concernent l'adduction d'eau potable, la mise en état de l'installation électrique et l'établissement de W.C.; mais ce n'est pas de ce côté qu'il faut attirer l'attention, mais plutôt sur l'état des murs et de la toiture. Le mur est lézardé de fissures et en vue de profil, il présente un aspect bombé et ventru.

" La question de sécurité est donc posée et l'emporte ici sur le problème de la salubrité. Ici, ce qui compte, c'est l'état des lieux

.../...

qui amène à redouter un écroulement d'une partie de l'immeuble. Cet état d'insécurité doit être jugé par l'homme de l'art et, éventuellement, peut conduire à la nécessité d'évacuer d'urgence les lieux; cette menace doit conduire l'administration à envisager l'application de la procédure prévue pour les immeubles en état d'insécurité justifiant un arrêté de péril, selon la loi de 1898".

Telle est la question de sécurité; mais un autre point sur lequel nous attirons spécialement l'attention est le suivant :

Il est exceptionnel que, dans un îlot, la totalité des immeubles soient totalement insalubres. Il existe le plus souvent des différences de valeur. Il faut bien se garder de généraliser, d'uniformiser en quelque sorte "pour simplifier".

Bien souvent, les membres du Conseil pensent que pratiquement la procédure est inapplicable si les immeubles ne sont pas tous totalement insalubres. Or, il n'en est rien et il a été donné des explications à ce sujet. Il faut seulement apprécier la valeur quand l'insalubrité est partielle. Ici, c'est encore le rapport des délégués qui sert de base.

o

o o

Au total, le Préfet s'adressant au Conseil, demande que, selon la réglementation en vigueur, le Conseil décide si les immeubles sont totalement insalubres ou partiellement insalubres et, dans ce cas, quelle est la liste des travaux nécessaires pour leur assainissement.

C'est le point essentiel sur lequel on vote.

Les conclusions sont alors notifiées par le Préfet aux intéressés.

C - LES MOTIFS DE RECOURS ADRESSES PAR LES PROPRIETAIRES

Chaque propriétaire reçoit avis de la décision du Conseil départemental d'Hygiène et des conséquences qui résultent pour lui (interdiction de louer, d'effectuer des travaux, etc...) Il est averti également que dans les dix jours un recours peut être adressé au Ministre de la Santé publique et de la Population.

.../...

D'une façon générale, il faut reconnaître que les réactions sont assez différentes selon les cas.

Parfois la procédure est appliquée sans difficulté, et il n'y a pas de recours.

Le plus souvent, un certain nombre de personnes adressent un recours et, à notre avis, la proportion de ceux qui ne sont pas d'accord, évaluée par rapport à l'ensemble des propriétaires, oriente déjà en partie le sens des délibérations futures.

Il nous paraît utile de donner quelques détails sur ces appels en recours sur les motifs invoqués.

Ceux-ci peuvent être de plusieurs ordres différents :

- 1) Les uns contestent l'insalubrité de leur immeuble.
- 2) Les autres défendent leur droit de propriété.
- 3) Les autres, enfin, font appel à la bienveillance du Ministre pour qu'on leur laisse un immeuble vétuste où ils désirent terminer leurs jours.
- 4) Il y a enfin des recours hors de la procédure légale.

°

° °

I - Dans le premier cas, la discussion est facile à considérer. Si les arguments donnés par les propriétaires sont bien étudiés, et sont en contradiction avec l'enquête préalable, ne cadrent pas avec les conclusions qui en ont été déduites, il sera possible d'observer des éléments plus équitables par une appréciation plus juste du dommage causé en expropriant un propriétaire d'immeuble qui a encore une petite valeur.

Tel est le premier point sur lequel portent les réclamations. C'est le point essentiel et c'est sur ces détails d'analyse que le délégué du Conseil supérieur d'Hygiène publique de France devra s'efforcer d'apporter un jugement équitable.

°

° °

II - Mais cela n'est pas le seul élément du recours. En effet, certains propriétaires vont défendre leur droit de propriété. Ils ne nient pas que leur maison soit vieille, mais ils l'ont habitée toute leur vie, c'est leur seul bien et ils désirent y terminer leur jours.

Ils attaquent, non pas la procédure d'insalubrité, mais le droit d'exproprier qui les prive de leur bien.

.../...

Ici, il faut souligner le rôle du Conseil supérieur d'Hygiène publique. Ce point particulier ne lui appartient pas. Il doit statuer sur la réalité de la salubrité et non sur le droit des communes d'exproprier pour cause d'utilité publique.

En effet, pour des motifs généraux, une commune peut déclarer des expropriations pour cause d'utilité publique en vue de percement d'une rue, d'élargissement d'une place, d'agrandissement des bâtiments communaux, etc... Parmi les motifs intervient l'expropriation pour insalubrité mais cette question ne peut pas être soulevée par le Conseil supérieur et, bien souvent, dans les appels en recours, on peut noter que ce point essentiel n'a pas été bien compris de la part des réclamants.

o

o o

III - Le troisième groupe d'arguments est d'ordre plus pitoyable.

Les recours sont adressés par des propriétaires âgés et pauvres leur maison, très vieille, est leur seul logement, ils tiennent à leur quartier, ils n'ont plus grand'chose mais ils en sont propriétaires.

EXEMPLE

"M.X... forme recours contre la décision qui ruine le bien immobilier que j'habite avec mes enfants et petits-enfants et que j'avais établi à la sueur de mon front, par les économies réalisées au cours de longues années de labeur.

"..... nous ne pourrions supporter la peine pécuniaire et morale d'être transplantés en un autre lieu où, nous a-t-on dit, nous ne serions même pas propriétaires".

Tel est souvent le drame de la situation pour les personnes âgées.

Les déplacer, les transporter ailleurs, dans un immeuble salubre, certes, dont ils seraient seulement locataires, avec un loyer qui leur paraît difficilement réglable, leur apparaît comme un grand malheur.

Il est bien évident que cet élément doit entrer en ligne de compte et qu'il y a des situations réellement tragiques.

Nous verrons plus loin comment le délégué peut attirer l'attention de ce côté.

o

o o

.../...

IV - Les recours sont quelquefois atypiques ou hors de question.

C'est ainsi que certains "locataires" peuvent profiter de la situation pour attirer l'attention sur leur situation malheureuse dans des logements malsains et surencombrés. Ceci est évident mais ils ne se rendent pas compte que c'est justement pour les aider que la procédure est engagée et non pas à l'encontre de leurs intérêts.

D'autres attirent l'attention sur certains quartiers de la ville où existent des immeubles encore plus insalubres ou se retranchent parfois derrière des questions personnelles.

Un cas spécial qui nous a été soumis par une personne très honnête qui a demandé ce qu'elle devait faire ayant obtenu un permis de construire dans l'emplacement situé au milieu d'îlots insalubres à démolir.

La construction neuve déjà commencée.

°

°

°

D - LE ROLE DU DELEGUE DU CONSEIL SUPERIEUR D'HYGIENE PUBLIQUE DE FRANCE

Les motifs généraux des recours adressés au Ministre de la Santé publique et de la Population parviennent au Cabinet du Ministre qui les transmet à la Direction de l'Hygiène publique et des Hôpitaux.

Un expert rapporteur est alors désigné, Son rôle est assez complexe.

Il doit étudier les dossiers, visiter sur place les immeubles objet du litige, s'enquérir auprès des propriétaires de leurs doléances, puis rédiger son rapport et le présenter à la Section des Eaux et de l'Assainissement avant la discussion générale devant le Conseil supérieur d'hygiène publique de France.

1°) L'étude du dossier est fondamentale. Le délégué doit, en effet, disposer de toutes les pièces techniques possibles.

Cette étude sur pièce est-elle suffisante ? Nous ne le pensons pas. La visite sur place est, à notre avis, indispensable, en toute équité. Il faut, en effet "voir et se rendre compte" et, par ailleurs, sur place même, on dispose de documents écrits ou de plans qui n'ont pas toujours été transmis au siège central.

Cette étude de dossier comprend :

.../...

- le rapport du délégué devant le Conseil départemental.
- les délibérations et les décisions du Conseil départemental.
- les lettres de recours.

°

°

°

C'est le rapport présenté au Conseil départemental qui est la pièce maîtresse du dossier.

Il comprend, en effet, tous les détails et l'analyse immeuble par immeuble.

S'il a été rédigé par un homme de l'art connaissant bien la procédure, il n'y a guère possibilité de critiquer les faits; on peut seulement apprécier si le coefficient d'insalubrité paraît équitable.

Le délégué du Conseil supérieur pourra avantageusement utiliser ce rapport comme guide dans la visite des logements insalubres et prendre des notes - en regard - maison par maison, exprimant ainsi son opinion personnelle.

°

°

°

Le procès-verbal du Conseil départemental d'Hygiène est le deuxième élément le plus utile à considérer.

On doit surtout tenir compte de la régularité d'application de la procédure.

Le point principal est la décision qui est, au fond la traduction du bilan technique détaillé d'un immeuble en un chiffre qui donne un pourcentage d'insalubrité.

C'est l'appréciation du dommage causé par la perte de propriété et le rapporteur du Conseil supérieur doit noter dans son rapport les conclusions du Conseil départemental.

°

°

°

Les lettres de recours doivent ensuite être analysées et, avant sa visite, le délégué doit séparer celles qui paraissent avoir été rédigées

.../...

seulement pour user du droit de recours de celles qui donnent des précisions et méritent une étude beaucoup plus détaillée.

2°) Le déplacement et la visite sur place sont alors à envisager.

Il y a lieu de faire prévenir par les soins du Ministère de la Santé publique et de la Population :

a) le Préfet ou le Secrétaire général qui seront, en effet, visités au sujet de la procédure générale.

b) Le Directeur départemental de la Santé avec lequel l'enquête sera réalisée dans la mesure du possible.

c) Le Maire de la commune et des propriétaires des immeubles qui sont invités à être présents lors de la visite de leurs immeubles.

Il y a lieu, ici, d'ajouter que, pratiquement, certains propriétaires n'habitent pas l'immeuble dont ils sont propriétaires et, par conséquent, le rendez-vous doit être précis et annoncé suffisamment à l'avance pour que le déplacement soit possible.

°

° °

Tout ceci est à réaliser rapidement. Donnons quelques précisions de détail.

Le recours doit être adressé par les intéressés dans les dix jours qui suivent la notification de l'insalubrité.

Les recours parvenus au Ministère doivent obtenir réponse dans un délai de deux mois.

Comme ils doivent être présentés en séance au conseil supérieur d'hygiène publique qui se tient le 2eme lundi de chaque mois et qu'ils doivent être étudiés auparavant par la section des Eaux de l'Assainissement, on conçoit, avec les délais de poste et les temps divers mis par les propriétaires pour répondre que, presque toujours la procédure doit être appliquée, sinon d'urgence, du moins rapidement.

le rapporteur désigné se rend alors sur place et va procéder à l'enquête selon le plan que nous avons indiqué.

Il rencontre d'abord le Directeur départemental de la Santé qui lui confie tous les dossiers et, le plus souvent, lui sert de guide dans sa visite et son expertise.

.../...

L'étude des pièces du dossier et, mieux, le plan d'ensemble, est alors à envisager et la première notion à mettre en valeur est celle de la topographie.

Aussi est-ce sur carte, et mieux, sur plan directeur, avec indication des places, rues, cours d'eau, indications de pente, etc... que l'on peut avoir déjà un premier aperçu de ce qui va être visité : soit ilot réellement encadré entre les intersections de plusieurs rues, soit rangée de maisons, soit immeubles isolés étudiés séparément mais groupés par la mesure d'expropriation.

o

o o

Quelle que soit la technique employée, il y a lieu, de toute façon, d'entreprendre la visite avec un ordre défini.

Le trajet est simple quand l'expertise a lieu au siège même de la préfecture, un peu plus délicat quand il faut se rendre dans une commune éloignée.

Il est bon que les personnes ayant adressé des recours soient réunies et reçues à la Mairie sous la présidence du Maire, et que, de ce fait, il existe une première entrevue mais sans aucun échange de vues puisque le délégué n'est pas encore au courant de la situation exacte.

La visite sera effectuée complètement; le rapporteur doit avoir une vue d'ensemble et réaliser une analyse de détail.

En général, l'ilot considéré est seulement vétuste et pauvre et justifie la procédure d'expropriation, mais il y a les cas particuliers.

Il est indispensable de visiter maison par maison, plan en main, et de vérifier pour chaque partie d'immeuble si les données du rapport du délégué départemental sont à compléter ou à réviser.

Ceci nous paraît être la meilleure méthode et il faut immédiatement inscrire en marge les notes personnelles, soit de conformité, soit de discordance avec le rapport précité.

L'audition des propriétaires non habitants est absolument utile et précise d'abord le climat général, elle permet ensuite de voir dans quelle mesure un arrangement à l'amiable est possible, ce qui est presque toujours réalisable pourvu que chacun accepte de faire un sacrifice partiel.

L'audition des locataires est également utile. Sans doute ne sont-ils par parties, mais ils peuvent aider à juger. Ce sont eux qui habitent et qui peuvent renseigner.

Si leurs critiques sont parfois à étudier avec une cer-

taine discrétion ou une certaine réserve, du moins elles peuvent aider si elles sont en concordance avec l'impression du rapporteur.

Quant aux propriétaires habitants, ils ne peuvent ici guère intervenir car ils admettront difficilement qu'on classe comme insalubre l'immeuble où ils résident depuis longtemps et auquel ils sont habitués, qu'ils aiment bien et qu'ils veulent conserver jusqu'à la fin de leurs jours.

C'est ainsi que la visite se prolonge; elle doit être patiente, complète; il n'est pas interdit de regarder au dedans et à l'entour et, parfois, on peut même s'aider de la visite d'immeubles non inscrits sur la liste des recours, soit que les propriétaires n'aient pas fait de recours, soit que les immeubles n'aient pas été considérés comme insalubres. Il est bon également de voir quelques immeubles qui ont été déclarés insalubres et pour lesquels il n'y a pas eu de recours.

Pour un jugement équitable, il faut des faits de comparaison et, pour établir un bon système de référence, la visite doit être quelquefois plus étendue qu'elle ne paraissait l'être a priori.

Bien souvent, le délégué aime à avoir des points de comparaison et conclut en donnant des précisions d'analogie qui paraissent réellement équitables "telle maison d'insalubrité partielle grave est presque aussi insalubre que telle autre classée comme totalement insalubre".

Au total, on parvient au terme de la visite avec une ample moisson de notes.

o

o . o

Il reste à rendre visite au Préfet du Département ou à son Secrétaire Général qui peut apporter des arguments utiles.

Il est important de préciser alors si la procédure a été engagée dans sa voie légale, en particulier en ce qui concerne la désignation des rapporteurs par le Conseil Départemental d'Hygiène et tous les détails de visite, de décision de notification, qui doivent être parfaitement réglés, sous peine d'entraîner le risque d'une annulation.

Au terme de la visite, une question d'importance est à soulever, celle du relogement.

Habituellement, cette question n'est pas posée, car dans la procédure, les communes ne commencent pas les expropriations sans que des logements soient réservés par priorité à ceux qui vont être privés de leur demeure; malgré tout, des précisions sont à demander.

..../.

Elle appartient sans doute aux Maires, mais les Préfectures peuvent être tenues au courant des difficultés rencontrées (prix du loyer, distance du nouveau logement, déplacement pour le commerce, etc.).

Il faut également souligner la question essentielle de l'arrêté que, dans la grande majorité des cas, le Préfet n'a pas pris, et qui ne pourra être réalisé qu'après réponse du Conseil Supérieur.

o o
o

Le rapporteur est alors, dans les jours ou les semaines qui suivent, apte à présenter son travail devant la Section des Eaux de l'Assainissement.

Il s'agit, après un exposé détaillé, de trancher un différend et, par conséquent, soit d'accepter le recours, soit de le rejeter.

C'est à la Section des Eaux de l'Assainissement qu'il appartient de voir les conclusions du rapporteur, si elles lui paraissent justes, raisonnables.

Dans les conclusions, il faudra toujours préciser si l'insalubrité est totale ou si elle est partielle, irréparable ou partielle et réparable.

Parfois, il y a confirmation pure et simple de la décision du Conseil Départemental.

Ailleurs, il y a accord sur certains points, désaccord sur d'autres. Tout ceci doit être bien détaillé après échanges de vues entre les membres.

Le rapport adopté par la Section des Eaux est alors proposé au vote du Conseil Supérieur en Séance, et, si le vote est acquis, la décision est signifiée par le Ministre au Préfet.

CONCLUSIONS

La procédure sur l'expropriation pour cause d'insalubrité, fixée initialement par les Lois du 13 Avril 1850 , puis du 15 Février 1902 est définie actuellement par les articles 36 à 40 du Code de la Santé Publique, présente des défauts qui en gênent ou limitent l'application.

Cette législation devrait subir des modifications inspirées par l'étude des textes et par l'expérience.

D'autre part, des instructions ministérielles précises, relatives, en particulier, à l'appréciation de l'insalubrité, faciliteraient la tâche des hygiénistes et donneraient plus d'unité aux buts et aux efforts de l'administration.

Vu: Le Président de Thèse
Professeur JOANNON

Vu: Le Doyen de la Faculté
de Médecine de Paris
Professeur L. BINET

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris :

J. SARRAILH

B I B L I O G R A P H I E

Code de la Santé Publique.

ICHOK - Recueil des Textes officiels concernant la Protection de la Santé Publique, Tome III (1831-1870).

JOANNON - Remarques sur le décret-loi du 24 Mai 1938 relatif aux immeubles insalubres (nouveaux articles 12, 13, 14 de la loi du 15 février 1902) - Annales d'Hygiène, Septembre 1938.

JOANNON - Domisme préventif et domisme curatif - Architecture française, janvier-février 1944, N° 39-40-51,52, 61 à 64, 67.

JOANNON - Leçons de droit et d'administration sanitaires (enseignement oral).

JOURDAN - Législation des logements insalubres - Berger-Levrault, edit. 1904.

id. - Supplément 1906.

MALESPINE - Hygiène pratique et administrative - Vigot éditeur, 1938.

MARTIN et BLUZET - Commentaire administratif et technique de la Loi du 15 Février 1902, relative à la protection de la Santé Publique - Masson, éditeur, 1903.

S O M M A I R E

Page

...

2° - Avis de la population	14
3° - Nouvelle délibération du Conseil Municipal	14
d) Déclaration d'Utilité Publique et de Cessibilité	15
C - Troisième phase - CESSION ET INDEMNISATION -	15
a) Expertise	15
1°- Valeur de l'immeuble	16
2°- Prix des travaux d'assainissement	16
3°- Valeur du terrain	16
4°- Indemnité d'éviction	16
b) Convention amiable	17
c) Ordonnance d'expropriation	17
d) Commission arbitrale d'Evaluation	18
1° - Motif d'intervention	18
2° - Composition	18
3° - Mission	18
4° - Appel	19
D - Récapitulation	20
a) Rôle de l'autorité municipale	20
b) Rôle de l'autorité Préfectorale	20
c) Rôle de l'autorité sanitaire	20
d) Rôle du pouvoir judiciaire	20
e) Recours offerts aux intéressés	21
f) Tableau d'ensemble	21
CHAPITRE III - <u>DIFFICULTES PRATIQUES</u>	22
A - Difficultés d'ordre Technique	22
a) Définition de l'insalubrité	23
b) Causes habituelles	24
c) Relativité	25
d) Appréciation détaillée	26
e) Appréciation globale	28
f) Conséquence d'une insalubrité partielle	28
B - Difficultés d'ordre Administratif	30
a) Intentions initiales	30
b) Interventions réglementaires	31
c) Résistance des intéressés	31
d) Relogement	32
C - Difficultés d'ordre Financier	32

a) Evaluation	32
b) Financement	32

CHAPITRE IV-REFORMES SOUHAITABLES 34

A - Modifications de textes 34

a) Code de la Santé Publique	34
b) Décret du 24 Mai 1938	34

B - Instructions 35

a) Indications	35
b) Appréciation de l'insalubrité	36
c) Evaluation	36
d) Relogement	36

C - Autres Efforts 36

ANNEXES

A - MOTIFS D'EXPROPRIATION POUR INSALUBRITE INVOQUES PAR LES CONSEILS MUNICIPAUX 37

B - ROLE DU CONSEIL DEPARTEMENTAL D'HYGIENE 38

C - LES MOTIFS DE RECOURS ADRESSES PAR LES PROPRIETAIRES 42

D - LE ROLE DU DELEGUE DU CONSEIL SUPERIEUR D'HYGIENE PUBLIQUE EN FRANCE 45

